



## **3° Rapporto ANMIL sulla salute e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro**



**Anno 2019**

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

*Coordinatori Responsabili del Rapporto*

**Zoello Forni**

Presidente Nazionale ANMIL

**Sandro Giovannelli**

Direttore Generale ANMIL

**Maria Giovannone**

Responsabile Ufficio Salute e Sicurezza ANMIL

*Gruppo di Lavoro*

**Maria Giovannone**

**Donatella Saccia**

**Luca Torroni**

**Veronica Verzulli**

*Si ringrazia per la preziosa collaborazione*

**Franco D'Amico**

**ANMIL**

**Associazione Nazionale fra Lavoratori  
Mutilati ed Invalidi del Lavoro**

**Direzione Generale**

Roma - Via Adolfo Ravà n. 124

Numero Verde 800 180943

[www.anmil.it](http://www.anmil.it)

*Progetto grafico e impaginazione*

Fabrizio Cristiani per ANMIL

*Tipografia*

Pubblicvents s.r.l. - Roma

Finito di stampare • Settembre 2020

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

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

<b>La mission e le istanze di ANMIL nel solco della salute e della sicurezza sul lavoro</b>	Pag. 7
di <b>Zoello Forni</b> , Presidente Nazionale ANMIL Onlus	
<b>Premessa</b>	Pag. 13
di <b>Sandro Giovannelli</b> , Direttore Generale ANMIL	
<b>Executive Summary</b>	Pag. 14
di <b>Maria Giovannone</b> , Responsabile Ufficio Salute e Sicurezza ANMIL	

## SEZIONE I

### L'ANDAMENTO DI INFORTUNI E MALATTIE PROFESSIONALI A LIVELLO INTERNAZIONALE, EUROPEO E NAZIONALE E I NUMERI DELL'EMERGENZA "COVID-19"

Pag. 31

#### CAPITOLO I - DISOCCUPAZIONE, INFORTUNI E MALATTIE PROFESSIONALI: IL PANORAMA GLOBALE, EUROPEO E ITALIANO, NUMERI ALLA MANO

1. Premessa	Pag. 31
2. Impiego e disoccupazione nel mondo: il Rapporto OIL	" 31
3. Gli infortuni sul lavoro in Europa: i dati Eurostat ed EU-OSHA	" 35
4. Infortuni e malattie in Italia: i dati dell'INAIL	" 37
5. Ispezioni e sanzioni: i dati dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro	" 39

#### CAPITOLO II - I NUMERI DELLA PANDEMIA IN ITALIA E NEL MONDO: CONTAGI E CONSEGUENZE DEL LOCKDOWN

1. Premessa	Pag. 41
2. L'andamento globale dei contagi	" 41
3. Il <i>trend</i> dei contagi in Europa e in Italia, tra cluster e aree Covid-free	" 43
4. L'impatto del virus sulla mortalità in Italia	" 47
5. Le conseguenze del <i>lockdown</i> : lavoratori a maggior rischio contagio e crisi occupazionale	" 48
6. L'equiparazione del contagio a infortunio sul lavoro in Italia: le denunce pervenute all'INAIL	" 50

## SEZIONE II

### IL QUADRO FENOMENOLOGICO DEL MONDO DEL LAVORO e LE SOLUZIONI NORMATIVE IN AMBITO INTERNAZIONALE, EUROPEO E NAZIONALE

Pag. 52

#### CAPITOLO III - LE TUTELE DI SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO A LIVELLO INTERNAZIONALE

1. Premessa	Pag. 52
2. Il centenario dell'OIL tra iniziative e analisi del mondo del lavoro	" 53
2.1. La nuova Convenzione sulla eliminazione della violenza e delle molestie sul lavoro	" 55
3. I rischi per i diritti dei lavoratori e la soluzione dello sviluppo sostenibile	" 55
3.1. L'impegno dell'OIL e i limiti della governance globale sulle tutele dei lavoratori	" 57
4. Le tutele dei lavoratori attraverso gli strumenti internazionali	" 58
4.1. Le clausole sociali negli accordi di libero scambio... -	" 58
4.1.1. Le recenti evoluzioni contenutistiche delle clausole sociali: gli accordi UE con Canada, Stati Uniti e Giappone	" 60
4.1.2. Le procedure di risoluzione delle controversie: limiti e recenti evoluzioni	" 63
5. ...e gli Accordi-quadro tra imprese e sindacati	" 65
5.1. La Responsabilità Sociale d'Impresa (RSI) e i suoi strumenti	" 65
5.2. Il ruolo della negoziazione: gli Accordi-quadro internazionali (AQI) ed europei (AQE)	" 66
5.2.1. Contenuti e procedure di enforcement	" 67

## **CAPITOLO IV - DIGITALIZZAZIONE E TRANS-NAZIONALIZZAZIONE DEL LAVORO, LAVORI ATIPICI, CONCILIAZIONE VITA-LAVORO**

1.	Premessa	“	70
2.	Gli anniversari europei come momento di riflessione	“	72
3.	Il dibattito e le prime soluzioni sulla tutela dei lavori della gig economy	“	73
4.	I rischi correlati alla “organizzazione del lavoro 4.0”: la risposta del Legislatore europeo	“	84
4.1.	La riorganizzazione degli organismi europei preposte alla tutela dei lavoratori: le agenzie tripartite e l’Autorità europea del lavoro	“	85
4.2.	La tutela del lavoro transfrontaliero nel mercato unico	“	87
4.2.1.	La direttiva (UE) 2018/957 sul distacco dei lavoratori	“	87
4.2.2.	Il company law package contro le società di comodo	“	88
4.2.3.	La protezione sociale per i lavoratori mobili, atipici e autonomi	“	90
4.3.	Condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili: la direttiva (UE) 2019/1152	“	91
4.4.	La maggiore conciliazione vita-lavoro: la nuova direttiva (UE) 2019/1158 e le novità in ambito nazionale	“	94
4.4.1.	Il congedo parentale non matura le ferie: la controversa sentenza della Corte di giustizia UE	“	97
4.4.2.	Le novità sul fronte del welfare aziendale	“	98
4.5.	Whistleblowing: la direttiva (UE) 2019/1937 e le modifiche nazionali alla procedura di segnalazione	“	101
5.	La tutela dei lavoratori come utilizzatori finali: la nuova vigilanza del mercato europeo	“	103

### **SEZIONE III**

#### **LO SCENARIO PREVENZIONISTICO NAZIONALE**

“ 106

## **CAPITOLO V - DALLA PROGRAMMAZIONE DELLA TUTELA DELLA SSL ALLE NOVITÀ IN MATERIA DI NORMATIVA TECNICA, ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA E REINSERIMENTO LAVORATIVO**

1.	Premessa	“	106
2.	La programmazione in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro	“	110
2.1.	L’Intesa tra Confindustria e Cgil, Cisl, Uil, sui temi della salute e sicurezza sul lavoro	“	111
2.2.	Prospettive di modifica della disciplina prevenzionistica	“	113
3.	Le novità in materia di assicurazione obbligatoria	“	114
4.	Le maggiorazioni delle sanzioni del Testo Unico e le altre novità in materia sanzionatoria	“	127
5.	L’evoluzione della normativa tecnica di SSL	“	129
6.	Le novità in tema di reinserimento e integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro	“	134

## **CAPITOLO VI - LA RIORGANIZZAZIONE DELL’ISPettorato Nazionale del Lavoro E LE SUE INDICAZIONI IN MATERIA DI VIGILANZA**

1.	Premessa	“	139
2.	I potenziamento e la riorganizzazione degli uffici dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro	“	141
3.	La programmazione dell’attività di vigilanza	“	145
4.	Linee d’indirizzo e direttive di carattere operativo dell’INL in materia ispettiva	“	146
5.	Chiarimenti per le attività del personale ispettivo con esposizioni sporadiche di debole intensità all’amianto	“	154

### **SEZIONE IV**

#### **AMBITI E SETTORI DI ATTIVITÀ**

## **CAPITOLO VII - APPALTI**

1.	Premessa	“	156
2.	Interventi di semplificazione in materia di appalti pubblici	“	158
3.	La notifica preliminare dei cantieri temporanei e mobili	“	174
4.	I rischi di caduta dall’alto: normativa regionale e orientamento giurisprudenziale	“	175
5.	La normativa regionale, i chiarimenti amministrativi e le pubblicazioni sulla sicurezza nei cantieri	“	180

## CAPITOLO VIII - LA SICUREZZA DEI TRASPORTI E DEI LAVORATORI DEL SETTORE

1.	Premessa	“	184
2.	La tutela dei lavoratori del trasporto su strada in ambito europeo	“	186
2.1.	Le proposte de “L’Europa in movimento”	“	186
2.1.1.	Proposta in materia di riposi giornalieri e settimanali e di tachigrafi	“	186
2.1.2.	Proposta in materia di organizzazione dell’orario di lavoro e distacco dei conducenti	“	188
2.1.3.	Proposta per la promozione di un mercato unico del trasporto più equo	“	191
2.1.4.	Proposta in materia di sicurezza dei veicoli	“	193
2.2.	Gli altri interventi legislativi UE in materia	“	194
3.	La tutela dei lavoratori del trasporto aereo attraverso gli interventi per la sicurezza aerea in ambito europeo	“	195
4.	La tutela dei lavoratori del trasporto ferroviario attraverso gli interventi per la sicurezza ferroviaria in ambito europeo	“	201
5.	La normativa nazionale per il trasporto di persone	“	204

## CAPITOLO IX - LA SICUREZZA DEL LAVORO NEL SETTORE MARITTIMO

1.	Premessa	“	207
2.	La tutela dei lavoratori del trasporto marittimo in ambito europeo e nazionale	“	209
3.	I requisiti tecnici per le navi adibite alla navigazione interna	“	213
4.	La formazione del personale marittimo	“	214
5.	Il trasporto via mare di merci pericolose	“	217
6.	Chiarimenti operativi per il settore della navigazione marittima	“	218
7.	Gli infortuni nel settore marittimo-portuale	“	220

## SEZIONE V RISCHI PARTICOLARI

### CAPITOLO X - SOSTANZE PERICOLOSE

1.	Premessa	“	223
2.	Verso una strategia dell’Unione per una politica sostenibile in materia di sostanze chimiche	“	227
3.	5° elenco dei valori limite di esposizione professionale ex direttiva 98/24/CE	“	228
4.	Le principali novità sul regolamento REACH	“	228
4.1.	Le novità su restrizioni, esenzioni, metodi di prova e registrazione	“	228
4.2.	La registrazione REACH delle sostanze in nanoforme	“	232
4.3.	Le novità dall’Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA)	“	233
4.4.	Il processo di autorizzazione REACH: il monito della CGUE e le critiche sollevate	“	235
5.	Il processo di revisione della direttiva 2004/37/CE sulle sostanze cancerogene e mutagene	“	236
6.	Le nuove regole europee sui fertilizzanti: i limiti per il cadmio	“	238
7.	Le modifiche al regolamento CLP	“	239
8.	La nuova direttiva sugli agenti biologici	”	241
9.	Le modifiche alla convenzione di Stoccolma e la stretta UE sugli inquinanti organici persistenti (Pop)	“	241
10.	Le novità europee e nazionali sulle apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE)	“	244
11.	Attività di controllo sull’applicazione del regolamento (CE) n. 1907/2006 (REACH) e del regolamento (CE) n. 1272/2008 (CLP)	“	246
12.	Ispezioni degli stabilimenti di soglia inferiore a rischio di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose	“	248
13.	Prevenzione dei tumori professionali legati all’esposizioni alla radioattività naturale derivante dal gas Radon	“	249

### CAPITOLO XI - PREVENZIONE INCENDI

1.	Premessa	“	251
2.	Le modifiche al Codice di prevenzione incendi	“	253
3.	Sicurezza per Vigili del Fuoco, Polizia di Stato e Soccorso Pubblico: il Regolamento per l’applicazione del d.lgs. n. 81\2008	“	256

4.	Novità normative nazionali ed europee	“	260
5.	Distribuzione di carburanti gassosi: Gas di Petrolio Liquefatti, Idrogeno e Metano	“	261
6.	La prevenzione incendi verso pubblici esercizi, attività commerciali e unità abitative	“	267
7.	Disposizioni e prassi riguardanti il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco	“	272

## SEZIONE VI

### L'EMERGENZA “COVID-19” E IL SUO IMPATTO SUL MONDO DEL LAVORO

Pag. 275

#### CAPITOLO XII - LA TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA DEI LAVORATORI

##### AL CENTRO DELLA PANDEMIA: IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO...

1.	Premessa		Pag. 275
2.	2.“Covid-19” e mondo del lavoro: la necessità di una governance globale	“	276
2.1.	Le questioni globali sulla gestione della salute e sicurezza e sull'adozione di nuove modalità di organizzazione del lavoro: dagli studi agli strumenti pratici	“	277
2.2.	L'allarme globale sulla tutela dei lavoratori più vulnerabili	“	282
2.2.1.	Dal diritto alla salute alla protezione sociale dei vulnerable workers	“	282
3.	Le misure emergenziali nazionali per la tutela della salute dei lavoratori nel mondo: un'analisi comparata	“	286
3.1.	Le disposizioni degli ordinamenti costituzionali per la gestione delle emergenze sanitarie	“	287
3.2.	Uno sguardo anche all'ordinamento costituzionale italiano	“	289
3.3.	Le misure di salute e sicurezza sul lavoro durante la Fase 1: la prevalenza dell'approccio <i>soft</i>	“	290
3.4.	Le misure emergenziali sull'organizzazione del lavoro per la tutela della salute e la maggiore conciliazione vita-lavoro	“	292
3.5.	Le misure nazionali per la tutela dei lavoratori contagiati, sospetti contagiati o a rischio	“	294
4.	Le azioni dell'Unione europea a tutela della salute di cittadini e lavoratori	“	295
4.1.	L'approvvigionamento di DPI e dispositivi medici tra i beni essenziali	“	296
4.2.	La direttiva (UE) 2020/739: il Covid-19 tra gli agenti biologici della direttiva 2000/54/CE	“	300
4.3.	La libera circolazione di cittadini e lavoratori durante la pandemia	“	301
4.4.	Le principali misure di sostegno a imprese, occupazione e reddito dei lavoratori europei	“	303
4.4.1.	Il regolamento (UE) 2020/672: il fondo SURE a tutela dell'occupazione	“	305
4.4.2.	L'iniziativa della Commissione a garanzia di un livello minimo salariale: uno strumento per affrontare la crisi socioeconomica	“	305

##### CAPITOLO XIII - ...E QUELLO NAZIONALE

1.	Premessa		Pag. 309
2.	L'impiego del lavoro agile nel contesto emergenziale italiano	“	309
3.	I Dispositivi di Protezione Individuale: normativa nazionale e ruolo dell'INAIL	“	314
4.	Le misure di prevenzione nei Protocolli e nelle Linee guida	“	319
5.	Le sanzioni e l'attività ispettiva	“	328
6.	Il riconoscimento della malattia-infortunio nella normativa e nella prassi	“	332
6.1.	Il ruolo dell'INAIL e la responsabilità per il datore di lavoro	“	334
7.	La sorveglianza sanitaria e il ruolo del medico competente nel periodo di emergenza da Coronavirus	“	336
8.	La formazione prevenzionistica: dalla sospensione alle diverse modalità di erogazione alla luce delle indicazioni ministeriali	“	345
9.	Sospensione dei versamenti dei premi assicurativi INAIL	“	347

# La mission e le istanze di ANMIL nel solco della salute e della sicurezza sul lavoro

di **Zoello Forni**, Presidente Nazionale ANMIL Onlus

## LA MISSION

La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro è da sempre al centro del nostro impegno associativo. Nei suoi 76 anni di attività, ANMIL ha saputo consolidare la sua capacità di divulgazione e sensibilizzazione per la diffusione della cultura prevenzionistica nei luoghi di lavoro, affinando, giorno dopo giorno, i propri strumenti di informazione e formazione sulla materia; ciò senza mai tralasciare il lavoro di continuo aggiornamento di un *know-how* specialistico, fondamentale per offrire strumenti e servizi di qualità su una materia, quella della salute e della sicurezza sul lavoro, caratterizzata da una impronta fortemente interdisciplinare.

A tal proposito, dal 2014, è stata istituita una unità operativa di esperti, l'Ufficio Salute e Sicurezza sul Lavoro, che rappresenta il punto di arrivo e al tempo stesso di partenza di un rinnovato impegno associativo in questo delicato ambito, operando in quattro aree strategiche: progettazione normativa e dialogo istituzionale; studio e ricerca in chiave nazionale, internazionale e comparata; formazione e divulgazione.

L'attività istituzionale di ANMIL nel campo della sicurezza e della prevenzione si dipana dal tema dell'attuazione del Testo Unico di Salute e Sicurezza nei luoghi di lavoro (d.lgs. n. 81/2008), attraverso l'elaborazione di proposte normative e di integrazione dei testi di legge in materia, oltre che attraverso interventi tecnici presso la Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni e delle malattie professionali, con particolare riguardo al sistema della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, e presso la Commissione Lavoro del Senato. Proprio a tal riguardo, da ultimo l'Associazione è stata chiamata ad intervenire in audizione, in data 23 luglio 2019, presso la Commissione Lavoro della Camera dei Deputati circa la proposta di legge n. 1266 a firma dell'On. Speranza e altri, recante 'Modifiche al Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e altre disposizioni concernenti la vigilanza e la sicurezza sul lavoro nonché prevenzione e assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali'.

Grazie al suo storico impegno, poi, l'Associazione ha fatto ingresso, per opera del d.lgs. n. 151/2015, nella compagine della Commissione Consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro, istituita presso il Ministero del Lavoro, ottenendo un ruolo istituzionale nella produzione, nella attuazione e nel monitoraggio della normativa e delle buone prassi in materia.

Sempre in veste istituzionale, ANMIL è parte del *focal point* nazionale della EU-OSHA - Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro, insieme alle parti sociali, presso la Direzione Generale di INAIL. Il *focal point* si occupa di promuovere e attuare le campagne europee per la sicurezza sul lavoro, proiettando l'Associazione nel più ampio panorama istituzionale europeo.

Ad ampliare il novero delle relazioni istituzionali si è recentemente aggiunto l'Accordo-quadro, sottoscritto nel settembre 2019, tra la nostra Associazione e il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) con cui è stato avviato un rapporto di collaborazione finalizzato alla effettuazione di attività di ricerca e di informazione sul tema della efficacia dell'attuazione della disciplina della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Più in particolare, anche per mezzo della condivisione delle rispettive banche dati ed archivi informativi, l'ANMIL e il CNEL si sono impegnati ad analizzare lo stato di attuazione della disciplina prevenzionistica in relazione alla contrattazione collettiva vigente, nonché ad indagare l'incidenza degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali nei diversi settori produttivi, prendendo a riferimento la classificazione per codice ATECO e la contrattazione collettiva applicata in azienda.

In questo contesto si iscrive il Progetto di ricerca sottoscritto nello stesso periodo tra IRFA (Istituto di Riabilitazione e Formazione di ANMIL Onlus) e LABchain, centro interuniversitario di ricerca e alta formazione mirato alla promozione e al sostegno di processi di innovazione tecnologica della società e del mondo produttivo che ha sede presso l'Università degli Studi Roma Tre. Più in particolare, il Progetto mira alla istituzione di uno strumento di monitoraggio ed



analisi periodica delle misure contenute nella contrattazione collettiva volte a favorire: l'applicazione della disciplina prevenzionistica per i disabili sul luogo di lavoro; il reinserimento e la riqualificazione professionale degli stessi; la valutazione del livello di implementazione pratica delle misure contrattuali, il monitoraggio delle buone prassi e la migliore disseminazione degli esiti della ricerca e del monitoraggio.

Invero, ANMIL vanta un'intensa attività di studio e ricerca scientifica sulle questioni legate alle tipologie di rischio nei diversi settori produttivi: alle patologie muscolo-scheletriche e ai disturbi a carico dell'apparato muscoloscheletrico; alla estensione delle tutele prevenzionistiche ed assicurative degli eventi infortunistici e patologici derivanti da attività criminose di soggetti terzi; alle problematiche riconducibili alle differenze di genere e ai rischi psicosociali. Altri campi di studio hanno altresì riguardato la gestione della sicurezza e della prevenzione nei cantieri edili, in collaborazione con gli ordini professionali degli Architetti e degli Ingegneri, e le drammatiche conseguenze delle patologie da amianto. Anche con gli ordini più rappresentativi dei professionisti addetti ai lavori (*in primis* Architetti, Ingegneri, Consulenti del Lavoro) infatti, ANMIL sta stringendo protocolli di intesa volti a promuovere iniziative congiunte e la raccolta di buone pratiche in materia prevenzionistica, in una logica di cooperazione e confronto costruttivi.

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

A completare il quadro vi è l'intensa attività di formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, erogata con l'intento di incidere positivamente ed effettivamente sul comportamento dei lavoratori discenti. Per assicurarsi tale obiettivo, nel 2013 ANMIL ha elaborato un modello formativo non meramente formalistico, capace di corroborare la trasmissione delle conoscenze tecniche attraverso il coinvolgimento reale delle persone in aula. E infatti, affianco ai formatori qualificati e ai materiali didattici accuratamente predisposti, in ogni percorso formativo sono inserite alcune testimonianze di un infortunato sul lavoro, affinché i discenti siano spinti a riflessioni profonde sulla rilevanza quotidiana della sicurezza sul lavoro. Le storie dei nostri soci, che hanno subito un incidente sul lavoro o una malattia professionale, sono strumenti di formazione altamente efficaci.

Il catalogo formativo è rivolto a tutte le figure aziendali destinatarie dell'obbligo di formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e, in questi anni, ha formato centinaia di lavoratori, nei più svariati contesti produttivi.

La formazione è stata colta da ANMIL anche come occasione per favorire l'inserimento lavorativo dei disabili. In questo senso sono stati portati avanti due progetti (Fo.Qu.S. e OSE) rivolti alla formazione professionale degli invalidi del lavoro, finalizzata all'ottenimento della qualifica di formatori in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, nella logica di costituire, presso le 106 sezioni provinciali, centri di formazione accreditati che offrano opportunità occupazionali ai disabili. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha sostenuto i progetti, riconoscendone le molteplici e integrate finalità sociali.

Non possiamo inoltre tralasciare le numerose attività di comunicazione, sensibilizzazione e divulgazione che impegnano l'Associazione su tutto il territorio nazionale. In particolare, preme sottolineare che ANMIL da diversi anni organizza numerose iniziative all'interno di quelle istituzioni a carattere sociale quotidianamente preposte alla formazione delle nuove generazioni: le scuole. L'Associazione, infatti, riconosce l'importanza di instillare la cultura della sicurezza nelle menti e nelle coscienze dei più giovani, futuri lavoratori e datori di lavoro. Ciò è a maggior ragione possibile grazie ai regimi di alternanza scuola-lavoro che hanno imposto fondamentali spazi formativi per i ragazzi che, di fatto, già vivono il mondo del lavoro.

In tal senso si contestualizza il Protocollo d'Intesa che il MIUR (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca) ha sottoscritto con l'ANMIL il 10 ottobre 2017, sulla scia della positiva esperienza del precedente accordo siglato nel 2009. L'iniziativa è infatti volta a prevedere l'integrazione del tema della sicurezza sul lavoro nei percorsi curricolari, rafforzando l'efficacia formativa attraverso il potere empatico delle testimonianze delle vittime del lavoro.

D'altronde, ANMIL vanta una ultraventennale esperienza nelle scuole, annoverando tra le principali iniziative i progetti SILOS e ICARO, integrati nel percorso scolastico, che hanno ricevuto lo straordinario plauso del presidente emerito della Repubblica, Giorgio Napolitano. Ancor prima della istituzione del regime di alternanza scuola-lavoro, dunque, l'Associazione aveva colto l'importanza di adottare un approccio pedagogico innovativo in grado di integrare gli specifici insegnamenti con i basamenti dell'educazione civica che permettono ai giovani di avvicinarsi in modo consapevole e maturo al mondo del lavoro.

Con il duplice intento di avvicinare le nuove generazioni al tema della sicurezza sul lavoro e di formare figure professionali altamente competenti in materia, nel 2018 ANMIL ha sottoscritto una convenzione con l'Università Internazionale Telematica Uninettuno per l'attivazione nell'anno accademico 2017-2018, nell'ambito del corso di Laurea Triennale in Diritto dell'Impresa, del Lavoro e delle Nuove Tecnologie (CL 14), dell'Indirizzo in Diritto della Sicurezza sul Lavoro. La convenzione prevede: condizioni di iscrizione al corso di laurea di particolare favore per le categorie di persone



più vulnerabili affette da diverse forme di disabilità e per i rispettivi familiari; lo svolgimento di attività di tutoraggio mirato a distanza per gli iscritti; la individuazione di esperti ANMIL quali docenti delle materie più caratterizzanti del percorso di studio. A supporto dell'iniziativa, IRFA - Istituto di Riabilitazione e Formazione di ANMIL, finanzia l'assegnazione di borse di studio volte a sostenerne l'iscrizione al corso di laurea dei soci ANMIL particolarmente meritevoli. Sempre nell'alveo della diffusione della cultura della sicurezza e della prevenzione e nel solco del confronto costruttivo con il mondo associativo, sindacale e dell'impresa, ANMIL ha intensificato sempre di più la sua presenza nei eventi convegnistici e seminariali che si svolgono sul tema, su tutto il territorio nazionale, anche nel contesto delle massime manifestazioni fieristiche dedicate al tema della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Infine, l'Associazione fornisce, attraverso una Newsletter on-line, un aggiornamento periodico su norme, giurisprudenza, studi e ricerche, statistiche, contrattazione collettiva, rassegna stampa, eventi e prassi amministrativa sulla materia, a livello nazionale, internazionale e territoriale. Il servizio informativo è rivolto alle Sezioni ANMIL territoriali, ma anche al mondo dei professionisti e degli addetti ai lavori in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Infine, per potenziare l'informazione di ANMIL, rafforzare i contatti con le istituzioni e i protagonisti della prevenzione e della tutela dei lavoratori e delle vittime del lavoro, valorizzare l'attività delle Sedi associative sui territori, l'Associazione ha dato vita a Radio ANMIL Network. L'iniziativa prevede una diretta web di due ore, dal lunedì al venerdì, dalle ore 13.00 alle ore 15.00, dedicate all'informazione e all'approfondimento di temi che riguardano tutto il mondo del lavoro.

## LE ISTANZE

L'ANMIL è nata per rappresentare e tutelare una categoria di persone particolarmente vulnerabili, cioè le vittime degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, nonché i loro familiari. Una realtà associativa che, per questo motivo, rappresenta un *unicum* nello scenario europeo, oltre che in quello strettamente nazionale.

Quest'anno la nostra Associazione compie 77 anni di attività, contando più di 350.000 iscritti; in questi anni ci siamo costantemente dedicati non solo alle attività di tutela delle "vittime della insicurezza", alle quali il 13 ottobre 2020 sarà dedicato il nostro più importante appuntamento annuale, la settantesima Giornata Nazionale per le Vittime degli Incidenti sul Lavoro, ma anche al monitoraggio del fenomeno infortunistico e delle malattie professionali in tutti settori produttivi, oltre che della evoluzione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro, contribuendo alla sua implementazione attraverso un costante e costruttivo dialogo con le istituzioni e le parti sociali.

La dedizione costante a queste attività ci ha permesso di osservare che, nonostante i numerosi sforzi fatti dal Legislatore negli undici anni dall'entrata in vigore del Testo Unico di Salute e Sicurezza sul Lavoro (d.lgs. n. 81/2008), i livelli di efficacia delle tutele restano ancora insoddisfacenti, specie in alcune aree del Paese ed in alcuni ambiti produttivi.

Lo confermano, in primo luogo, i dati statistici forniti dall'INAIL nell'ultima Relazione annuale relativa all'anno 2019 sull'andamento infortunistico e tecnopatico e i risultati più rilevanti ottenuti dall'Istituto sul fronte della ricerca, della prevenzione e degli investimenti, oltre che gli esiti delle attività ispettive e di vigilanza, contenuti nell'ultimo Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, anch'esso relativo all'intero 2019. Queste evidenze hanno portato l'ANMIL ad indagare sulla ragione dello scollamento tra regole formali e tutele sostanziali.

A nostro avviso, questo fenomeno può ricondursi solo in parte alla necessità di semplificazione e completamento della disciplina prevenzionistica, pur urgente nel nostro Paese.

Infatti, a undici anni dall'entrata in vigore del Testo Unico Sicurezza, sono ancora una ventina i provvedimenti da attuare, e alcuni riguardano materie di grande rilievo.

Tra tutti, ad esempio, il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, disciplinato dall'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 che - eccetto il caso degli ambienti confinati per i quali il sistema ha cominciato ad operare positivamente con il DPR n. 177/2011, e il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico per la qualificazione del quale è stata predisposta la bozza di un DPR - è rimasto lettera morta per tutti quei settori ad alto tasso infortunistico, ovvero caratterizzati da forti complessità organizzative e da gravi fenomeni di concorrenza sleale. *In primis*, nel settore delle costruzioni, con particolare riferimento agli appalti, il sistema di qualificazione delle imprese, se attuato, consentirebbe la continua verifica della idoneità tecnico-professionale sostanziale - e non solo cartacea e formale - delle imprese appaltatrici e subappaltatrici, tenendo conto di elementi come gli adempimenti formativi e l'assenza di sanzioni da parte degli organi di vigilanza.

La qualificazione preventiva delle imprese e il controllo sul costante ed effettivo mantenimento di virtuosi standard contrattuali ed organizzativi da parte delle stesse sono infatti condizioni indispensabili per un salto di qualità nella gestione degli appalti.

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

La stessa urgenza si ravvisa per l'attuazione dell'art. 41 comma 4-*bis* del d.lgs. n. 81/2008, che attende ormai da troppo tempo un intervento sulla disciplina della sorveglianza sanitaria speciale dei lavoratori.

L'impellenza normativa è spiegata dal dilagante utilizzo di sostanze psicotrope e stupefacenti nei luoghi di lavoro, la cui complessa gestione e responsabilità gravano da una parte sui datori di lavoro, dall'altra sugli organismi ispettivi e sulle strutture pubbliche.

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

Peraltro, è da sottolineare come alla incompleta attuazione del d.lgs. n. 81/2008 si sia affiancata negli ultimi anni la proroga di termini relativi a svariati provvedimenti.

Sempre nell'ambito dell'attuazione della normativa, siamo altresì consapevoli di quanto sia importante riavviare il lavoro operativo della Commissione Consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro che stenta però a ripartire nella sua nuova composizione.

Una circostanza, quest'ultima, che purtroppo lascia ancora in panchina l'ANMIL, pur formalmente entrata a far parte della Commissione da settembre 2015, per effetto del *Jobs Act*.

Peraltro, il 4 luglio 2019 è scaduto anche il mandato quinquennale della "vecchia" composizione della Commissione, costituita con il decreto del 4 luglio 2014.

Il nostro auspicio è che presto la Commissione torni ad essere operativa nella sua nuova composizione, considerato che, proprio per il fatto di rappresentare un'ampia varietà di attori, essa è in grado di svolgere un'attività di regolamentazione - o propedeutica alla emanazione di norme di legge - molto aderente alle esigenze di effettività e di organizzazione pratica della sicurezza.

Parimenti, permane l'augurio che a breve l'ANMIL possa prendere parte al tavolo sulla salute e sicurezza sul lavoro, finalizzato ad avviare - in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Parti Sociali, con l'INAIL, l'INL, le parti sociali ed in generale con tutti gli attori istituzionali della sicurezza sul lavoro - il piano straordinario di prevenzione e sicurezza già inserito nel programma dell'attuale Governo.

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

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

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

In questo contesto, dunque, la semplificazione del quadro legale e degli adempimenti inutilmente gravosi non può dirsi del tutto compiuta.

Un altro aspetto di cui, in questo momento storico, bisogna tener conto nel parlare di sicurezza sul lavoro è il fenomeno della globalizzazione sempre crescente.

D'altra parte, la nostra Associazione è da sempre attenta ai fenomeni globali che interagiscono con la materia prevenzionistica.

Invero, il mondo del lavoro globale è contrassegnato da nuove forme di lavoro e nuovi modelli organizzativi, caratterizzati da un elevato grado di flessibilità e digitalizzazione che, se non adeguatamente governati, possono esporre i lavoratori a nuove tipologie di rischi - come la eccessiva instabilità occupazionale ed economica e il gravoso carico lavorativo - sullo sfondo di un quadro di tutele inadeguato, derivante, in parte, dalla assenza di una corretta qualificazione giuridica dei rapporti contrattuali.

Esempio emblematico è stato fino a poco tempo fa quello dei lavoratori su piattaforma digitale, rispetto ai quali finalmente è intervenuto il Legislatore nazionale con il DL n. 101 del 3 settembre 2019 recante 'Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali', convertito con modificazioni dalla legge n. 128 del 2 novembre 2019.

Infatti all'art. 1, co. 1, del DL n. 101/2019 sono stati fissati i livelli minimi di tutela cui hanno diritto i lavoratori impiegati nelle attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di veicoli a due ruote o assimilabili, anche attraverso piattaforme digitali (c.d. *riders*).

Margini di miglioramento normativo sono altresì auspicabili sia in riferimento alle attività di sorveglianza sanitaria sia alle attività di formazione dei lavoratori.

ANMIL è infatti portatrice di una visione di una "sorveglianza sanitaria olistica", e non meramente burocratica, in cui la collaborazione proattiva del medico competente potrebbe essere di grande ausilio alla efficace gestione della sicurezza in azienda.

Riteniamo anche che la formazione per la sicurezza, sebbene opportunamente riformulata dagli accordi Stato-Regioni del 2011 e del 2016, presenti ancora eccessivi formalismi burocratici che per nulla giovano alla effettiva capacità di modificare positivamente i comportamenti delle persone.

Invero, la formazione è spesso percepita dai datori di lavoro come un gravoso costo e dai lavoratori come un mero adempimento formale, inadeguato a far acquisire gli insegnamenti proposti. Inoltre, questioni rilevanti sono relative al numero delle ore ed ad altri specifici contenuti - ancora insufficienti per alcuni settori o tipologie di rischio - o alla professionalità dei soggetti erogatori e dei docenti di attività formative, nonché alle metodologie didattiche impiegate. Siamo altresì convinti della necessità di dare maggiore rilievo all'attuazione dell'articolo 11, comma 1, lettera c) del Testo Unico, che prevede l'integrazione, nei percorsi e nei programmi scolastici di vario grado, degli elementi fondamentali di salute e sicurezza sul lavoro.

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

Riteniamo inoltre che la formazione alla sicurezza, per poter veramente incidere in senso migliorativo sui comportamenti, dovrebbe includere nei propri contenuti anche la testimonianza degli infortunati ed invalidi del lavoro. Una attività che ANMIL già conduce da più di dieci anni su tutto il territorio nazionale in collaborazione con le scuole e con le aziende.

Infine, l'ANMIL è consapevole del fatto che, parallelamente al miglioramento del quadro normativo, sia imprescindibile la promozione di studi scientifici su quei numerosi profili della materia che ancora destano numerose problematiche nella ricostruzione del nesso causale e nelle conseguenti tutele da apprestare ai lavoratori colpiti.

Infatti, l'investimento in attività di studio e ricerca in materia è un ambito in cui si è notevolmente ridotta l'attenzione delle istituzioni.

Dunque, dal punto di vista della prevenzione, nonostante la nostra normativa in materia sia tra le più puntuali ed evolute, mancano ancora importanti tasselli per superarne i limiti.

Si può inoltre dire che la tutela prevenzionistica andrebbe rivista guardando al futuro per cogliere i bisogni di una società in continua evoluzione, nella quale il lavoro e il welfare giocano un ruolo cruciale nella realizzazione dell'individuo.



## LA TERZA EDIZIONE TRA ELEMENTI DI CONTINUITÀ E DISCONTINUITÀ

Il *Rapporto ANMIL sulla Salute e Sicurezza nei luoghi di Lavoro* sta rappresentando, con nostra grande soddisfazione, un punto di riferimento per molti addetti ai lavori che operano nel mondo della sicurezza sul lavoro.

La terza edizione presenta dunque i fondamentali elementi di continuità con le edizioni precedenti, adottando il consolidato approccio interdisciplinare e una metodologia ricostruttiva per garantire una agevole consultazione e una informazione chiara.

Sono così scandagliate le principali novità della normativa, della giurisprudenza, della prassi amministrativa e del mondo della ricerca in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Il punto di partenza per ogni macro-tematica è rappresentato dalle novità che erano ancora “in cantiere” nelle precedenti edizioni fino a giungere ai più recenti interventi *de iure condito*.

Come di consueto, ogni edizione del Rapporto dedica un *focus* iniziale ad una tematica di particolare interesse per il periodo di riferimento. La terza edizione, perciò, delinea un approfondimento sulle più recenti evoluzioni relative agli strumenti di tutela dei lavoratori a livello internazionale cogliendo come occasione la ricorrenza, nel 2019, del Centenario dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro.

Si impone infatti la necessità di rimarcare l'importanza delle tutele garantite ai lavoratori dalle fonti internazionali, soprattutto alla luce dei repentini cambiamenti del mondo del lavoro che hanno posto una serie di questioni sociali a carattere transnazionale. Tra queste, emerge l'esigenza di contrastare quelle pratiche distorsive della concorrenza - a livello internazionale, europeo e nazionale - che sfruttano l'abbassamento delle tutele dei lavoratori come vantaggio competitivo, generando gli ormai noti fenomeni di *dumping* sociale e *race to the bottom* delle tutele lavoristiche.

Ciò richiama anche la centralità assunta dalla normativa sociale europea, pur ampiamente analizzata in questa edizione, e la sua funzione di contemperamento tra esigenze di mercato e tutele sociali, soprattutto a fronte della crescente mobilità transnazionale di lavoratori e imprese nel Mercato Unico dell'UE, nonché a fronte dei più generali fenomeni migratori.

In questo contesto, appare fondamentale rafforzare una *governance* integrata e multilivello in grado di coordinare le norme di tutela fissate sul piano internazionale, sovranazionale - come quello europeo - e nazionale.

Parimenti, un ampio e doveroso focus è stato dedicato alla crisi sanitaria, economica e lavorativa scatenata dalla pandemia da Covid-19, a causa della quale la presentazione stessa del Rapporto ha subito uno slittamento rispetto alla data precedentemente fissata lo scorso febbraio. Si è così deciso di dedicare alla materia tre specifici capitoli, sia da un punto di vista statistico che di analisi normativa, vista l'importanza assunta dalla diffusione globale del virus nel corso dell'intero anno 2020. Il Rapporto è in modalità *open access*, con lo scopo di mettere a disposizione il *know-how* associativo consolidato nei 76 anni di attività di ANMIL.

Questo strumento continua ad essere rivolto agli addetti alla materia, ma anche a chiunque sia interessato ad un aggiornamento accurato e olistico della materia prevenzionistica, la quale, sortendo effetti concreti sulla nostra sicurezza quotidiana, sottende valori costituzionali non negoziabili quali i beni della vita e della salute della persona.

L'opera dunque si presenta come uno strumento tanto informativo quanto culturale, perché capace di coniugare il valore etico alla rilevanza fattuale di una materia, quella della salute e sicurezza sul lavoro, in continua evoluzione.

D'altro canto, l'esigenza di innalzare i livelli di conoscenza della materia è corroborata dai più recenti dati statistici che tracciano un quadro allarmante sugli incidenti sul lavoro, molti dei quali con esito mortale.

# EXECUTIVE SUMMARY

di **Maria Giovannone**, Responsabile Ufficio Salute e Sicurezza ANMIL

## **Il Rapporto ANMIL: origini e finalità**

La terza edizione del Rapporto ANMIL mantiene il suo approccio multilivello, finalizzato a raggiungere la vasta platea degli interessati alla materia prevenzionistica. Pertanto, si ripropone come “annuario della sicurezza sul lavoro”, confermandosi come punto di riferimento per tracciare, in maniera meticolosamente ricostruttiva, lo stato dell’arte della SSL nelle sue molteplici sfaccettature: sono di nuovo passati in rassegna i principali interventi del Legislatore, della giurisprudenza, della prassi amministrativa e del mondo dello studio e della ricerca - sul piano internazionale, europeo e nazionale – intercorsi a partire dalla pubblicazione della edizione precedente del settembre 2018.

La metodologia ormai consolidata ha permesso infatti di costruire una terza edizione caratterizzata da una funzionale continuità con le precedenti, affinché tale strumento prosegua il percorso di informazione e formazione interdisciplinare, e continuamente aggiornato, intrapreso con le edizioni del 2017 e del 2018. Il tutto va però integrato con i più recenti avvicendamenti direttamente derivanti dalla crisi sanitaria globale derivata dalla pandemia da Covid-19, alla quale si è deciso di dedicare un ampio focus all’interno del corpo del testo, sia da un punto di vista statistico che di analisi della produzione normativa internazionale, europea e nazionale.

Elemento di novità che contraddistingue l’edizione 2019 è rappresentato dal *focus* specifico dedicato agli strumenti di tutela dei lavoratori sul piano internazionale e alle sempre più strette relazioni con gli ordinamenti europeo e nazionale, soprattutto nella logica di affrontare questioni afferenti al cambiamento del mondo del lavoro che ormai si impongono in modo transnazionale, senza però mai perdere di vista, come già detto, la straordinarietà del periodo di tempo analizzato.

L’obiettivo è dunque quello di fornire una visione completa della materia prevenzionistica, perseguendo ancora lo scopo di “alzare l’asticella” dei livelli di conoscenza e consapevolezza pratica di questa complessa materia, caratterizzata da molteplici fonti normative e articolate interpretazioni.

La decennale attività di studio di ANMIL, attiva da quasi 77 anni, non abbandona poi l’impronta etica alla base di ogni iniziativa associativa, partendo dal senso di responsabilità che quotidianamente è rinsaldato dalla vicinanza a coloro che hanno realmente subito le conseguenze di una sbagliata gestione della salute e sicurezza sul lavoro. Ciò, a maggior ragione, alla luce del quadro infortunistico delineato dai dati messi recentemente a disposizione dall’INAIL, oltre che dalle risultanze delle attività ispettive e di vigilanza contenute nel Rapporto dell’INL. Stando alla Relazione annuale 2019, pubblicata dall’Inail il 14 luglio 2020, le denunce di infortunio con riferimento all’intero anno precedente hanno registrato, rispetto al 2018, una sostanziale stabilità dei casi in complesso e un calo degli infortuni mortali. Sono state infatti registrate poco meno di 645 mila denunce di infortuni accaduti nel 2019 (lo 0,09% in meno rispetto al 2018). Gli infortuni riconosciuti sul lavoro sono poco più di 405 mila e 500, di cui circa il 18,6% “fuori dell’azienda” (cioè “con mezzo di trasporto” o “in itinere”).

L’azione ispettiva ha riguardato un totale di 142mila aziende, di cui oltre 99mila sono risultate irregolari. Con riferimento esclusivo all’ambito della salute e sicurezza sul lavoro, limitatamente agli ambiti di competenza ex art. 13, d. Lgs. n. 81/2008, 15.859 aziende sono risultate irregolari su 18.446 accertamenti definiti, con un tasso di irregolarità pari all’86% su pratiche concluse nell’anno (+4% rispetto al 2018) e 31.453 violazioni contestate (28.632 penali e 2.821 amministrative).

A nostro avviso, questo preoccupante fenomeno può ricondursi solo in parte alla necessità di semplificazione e completamento della disciplina prevenzionistica, pur urgente nel nostro Paese. Infatti, a undici anni dall’entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2008, restano ancora una ventina i provvedimenti inattuati. Inoltre è ancora possibile individuare prospettive di semplificazione, riordino e razionalizzazione delle sue disposizioni.

Oltre a questi temi, c’è anche un problema di natura culturale, collegato alla necessità di diffondere al meglio i contenuti di norme complesse, attraverso strumenti agevoli, gratuiti e alla portata di tutti.

Da qui l’idea di ANMIL di realizzare un ambizioso strumento pratico e gratuito, a partire dal 2017, quale servizio informativo e aggiornato per la collettività, interamente gratuito ed *open*: il Rapporto sulla salute e sicurezza sul lavoro ANMIL.

## **Contenuti e struttura del Rapporto ANMIL**

Attraverso la consueta metodologia di analisi asciutta, trasversale e interdisciplinare, il Rapporto è rivolto a tutti gli attori coinvolti nella gestione della salute e sicurezza nei contesti lavorativi.

Le macro-tematiche di analisi, individuate dall'attività di monitoraggio e studio costante della materia, sono state suddivise nelle cinque sezioni in cui è articolato il Rapporto, al fine di chiarirne i contenuti e agevolare la consultazione. La prima sezione, come è ormai consuetudine, è dedicata all'analisi statistica dell'andamento degli infortuni e delle malattie professionali, a cui è stato aggiunto un capitolo appositamente riguardante i dati dell'epidemia da Covid-19: l'analisi fenomenologica vede ampliato il suo campo d'indagine, a partire dal piano internazionale, per poi focalizzarsi sul piano europeo e, infine, nazionale.

Questa scelta è in linea con l'ampio spazio dedicato, all'interno della seconda sezione, al tema delle tutele accordate ai lavoratori su scala internazionale, col fine di tracciare un quadro completo ed esaustivo delle fonti di tutela sui diversi piani giuridici, analizzandone le relazioni e i profili problematici. L'occasione di approfondimento è offerta dalla ricorrenza, nel 2019, del Centenario della istituzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), l'agenzia delle Nazioni Unite preposta all'adozione e all'attuazione delle norme internazionali del lavoro, nonché alla promozione dei diritti dei lavoratori e della protezione sociale. Attraverso i suoi studi, sono passate in rassegna le questioni più attuali che interessano il mondo del lavoro e gli atti internazionali più recentemente adottati in materia. Sono poi analizzati gli strumenti internazionali, pubblicitistici e privatistici, a tutela dei diritti dei lavoratori e le loro più recenti evoluzioni, dalle clausole sociali contenute negli accordi di libero scambio alle iniziative della Responsabilità Sociale d'Impresa (RSI), fino agli accordi-quadro internazionali ed europei.

Successivamente, nella stessa sezione sono approfondite le recenti e numerose novità legislative europee finalizzate proprio ad appianare le sfide socio-economiche poste dai più repentini cambiamenti del mercato e dell'organizzazione del lavoro; questioni che, in occasione del suo 25esimo anniversario, sono state ampiamente scandagliate dall'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA), in linea di continuità con le analisi internazionali. Non mancano, in questo contesto, i principali riferimenti alla normativa nazionale intervenuta su tali questioni.

La terza sezione è invece incentrata sull'analisi dello scenario prevenzionistico nazionale, a partire dalla programmazione politica strategica in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Sono dunque analizzate da una parte le novità della normativa tecnica volte a realizzare gli obiettivi programmatici e le priorità politiche prospettate dai governi succedutisi nel nostro periodo di riferimento, dall'altra gli interventi del Legislatore nazionale, della giurisprudenza e dell'utile prassi amministrativa, in materia di assicurazione obbligatoria; nonché le novità che hanno specificatamente caratterizzato il tema del reinserimento lavorativo delle persone con disabilità da lavoro.

Successivamente, nella quarta sezione, è riproposta la ormai consolidata analisi delle principali novità che hanno riguardato specifici ambiti e settori di attività. In particolare, in questa edizione sono dedicati capitoli specifici ai seguenti argomenti: salute e sicurezza negli appalti; sicurezza dei trasporti e dei lavoratori del settore; novità in materia prevenzionistica nel settore marittimo.

Alla trattazione dei rischi specifici è invece dedicata la quinta sezione, che ricomprende il tema delle sostanze pericolose e della prevenzione incendi.

La sesta ed ultima sezione è infine un vero e proprio *addendum* interamente dedicato alla pandemia da Covid-19, affrontata da un punto di vista più squisitamente rivolto a quanto susseguitosi in ambito normativo, internazionale e italiano.

## **L'ANDAMENTO DI INFORTUNI E MALATTIE PROFESSIONALI A LIVELLO INTERNAZIONALE, EUROPEO E NAZIONALE E I NUMERI DELL'EMERGENZA "COVID-19"**

### ***Disoccupazione, infortuni e malattie professionali: il panorama globale, europeo e italiano, numeri alla mano***

Come anticipato, la novità di questa edizione starà nell'approccio allo studio della materia trattata: volendo infatti perseguire un metodo deduttivo, già a partire da questo capitolo verrà dapprima dato risalto ad analisi statistiche e dati di carattere globale, per poi entrare nel merito della situazione europea e, infine, di quella italiana. Partendo dunque da una panoramica generale relativa alla situazione occupazionale globale, in base a quanto contenuto all'interno del rapporto 'Prospettive occupazionali e sociali nel mondo: Tendenze 2020' dell'OIL, il capitolo analizza le statistiche facenti riferimento a singole macro aree geografiche. Segue quindi, tanto in relazione al fenomeno degli infortuni sul la-

voro, quanto alle violazioni della normativa prevenzionistica, un'analisi circoscritta al territorio europeo, prendendo come punto di riferimento le banche dati a disposizione e ciò che è emerso dal rapporto della *European Agency for Safety and Health at Work* (Eu-OSHA), intitolato 'The value of occupational safety and health and the societal costs of work-related injuries and diseases'.

Si arriva così all'analisi dei dati circoscritti al panorama nazionale, con un primo, fondamentale riferimento alla questione infortunistica, principalmente in base a quanto reso pubblico dall'INAIL, dedicando ampio spazio alla più recente analisi statistica di infortuni, infortuni con esito mortale e malattie professionali denunciate all'Istituto.

Allo stesso modo, viene anche resa un'analisi riguardante ispezioni e sanzioni, in base ai dati dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Anche in questo caso, il riferimento con i dati riguardanti il più recente passato permetteranno di comprendere quale efficacia stiano avendo, in generale, i dispositivi prevenzionistici e afferenti all'implementazione della salute e sicurezza sul lavoro.

È infine fondamentale sottolineare che quando si parla di lavoro, specialmente in relazione ai fenomeni infortunistici verificatisi nello svolgimento della propria professione, risulta tuttavia spesso riduttivo menzionare i soli, freddi dati. All'interno di questo capitolo non ci si limiterà dunque al mero rendiconto numerico, privo di empatia e di coinvolgimento attivo, di ciò che di tragico si è verificato nel mondo del lavoro. Nell'analisi e nel commento delle varie banche dati dalle quali si è attinto, si tenterà dunque di trarre conclusioni del più ampio respiro possibile, tenendo sempre bene a mente l'impossibilità di menzionare ogni singola situazione o settore professionale contenuti all'interno delle statistiche in analisi, alle quali si rimanderà di volta in volta per una più completa e definitiva visione d'insieme.

### ***I numeri della pandemia in Italia e nel mondo: contagi e conseguenze del lockdown***

La crisi sanitaria derivante dalla pandemia da Covid-19 ha senza dubbio segnato la prima metà del 2020, e con tutta probabilità, sino all'avvento di un vaccino in grado di bloccare in maniera certa e definitiva la diffusione, farà parte integrante della vita quotidiana di ogni individuo.

Obiettivo di questo capitolo è dunque quello di introdurre, attraverso una serie di dati e analisi statistiche incrociate, la realtà generata dalla pandemia, non soltanto a livello sanitario, ma anche e soprattutto lavorativo.

Sono stati dunque messi in luce dapprima i dati, a livello internazionale, europeo e poi nazionale, relativi alla progressiva diffusione del virus, per poi passare ad un'analisi più nettamente circoscritta alle conseguenze del virus e delle misure prese per bloccare lo spargimento, in ambito lavorativo ed occupazionale, con cui il mondo, l'Unione Europea e infine l'Italia hanno dovuto e dovranno continuare a fare i conti. È stata predisposta dunque un'analisi dei numeri derivanti dai *lockdown* imposti a livello globale da quasi tutti gli Stati, in primis l'Italia, senza trascurare le conseguenze pagate da quei Paesi che hanno invece scelto di proseguire nella normale routine lavorativa quotidiana, puntando sull'immunità di gregge piuttosto che su una quarantena forzata. Tra i vari dati elaborati ed incrociati, provenienti da OMS, ILO, ECDC, Ministero della Salute, Istat e ISS, verrà infine dedicato uno spazio, all'interno dell'ultimo paragrafo, anche alle statistiche messe a disposizione dall'Inail, dedicate proprio ai contagi denunciati in ambito lavorativo e, di conseguenza, al tema dell'equiparazione del contagio a infortunio sul lavoro.

Sono un esempio delle suddette elaborazioni statistiche le diverse edizioni susseguitesi nel tempo del briefing dell'ILO intitolato "*Covid-19 and the world of work*", interamente dedicato alle conseguenze economico/lavorative della pandemia su scala globale, così come l'ampio report, in relazione alla diffusione dell'infezione da Covid-19, interamente dedicato dall'OMS all'Italia e a come il Paese abbia gestito, sin dai primissimi passi, l'emergenza sanitaria. Su base nazionale, fanno ovviamente fede i vari report mensili e trimestrali dell'Inail in relazione agli infortuni sul lavoro, così come, da un punto di vista più specificamente sanitario, si può dire del rapporto curato da ISS e Istat, intitolato "Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità", pubblicato lo scorso 16 luglio, e dedicato per l'appunto alla mortalità del virus e alla sua evoluzione in senso più strettamente biologico.

## **IL QUADRO FENOMENOLOGICO DEL MONDO DEL LAVORO E LE SOLUZIONI NORMATIVE IN AMBITO INTERNAZIONALE, EUROPEO E NAZIONALE**

### ***Le tutele dei lavoratori a livello internazionale***

Il 2019 è stato un anno denso di anniversari: il 25esimo anniversario dell'EU-OSHA, i 30 anni dalla direttiva 89/391/CEE (direttiva-quadro sulla SSL) e il centenario dell'OIL, che ha recentemente istituito una commissione di studio artefice



del rapporto *'Work for a brighter future'* in cui vengono scandagliate le questioni più attuali che interessano il mondo del lavoro. È proprio sui suoi risultati che si innesta la nuova "Dichiarazione sul futuro del lavoro", anche denominata "Dichiarazione del Centenario".

L'Organizzazione, poi, ha recentemente adottato la nuova "Convenzione sulla eliminazione della violenza e delle molestie sul lavoro" che identifica questi comportamenti, pratiche o minacce sul lavoro come una violazione dei diritti umani.

In generale, le più recenti analisi sul mondo del lavoro evidenziano come si siano imposte alcune questioni globali che meritano soluzioni altrettanto globali: si tratta di quelle partiche distorsive della concorrenza basate sull'abbassamento delle tutele dei lavoratori (c.d. *dumping* sociale e *race to the bottom* delle tutele), sottese le notevoli dimensioni assunte dalla mobilità transnazionale dei lavoratori e dai fenomeni migratori, nonché dalla sempre più stretta interdipendenza produttiva e commerciale tra i Paesi del mondo. La risposta non può che essere una *governance* multilaterale per uno "sviluppo sostenibile", in senso sociale (e ambientale), che veda altresì coinvolte le principali istituzioni internazionali preposte sia alla regolazione del mercato globale sia alla tutela dei lavoratori.

Invero, ad oggi esistono strumenti internazionali – pubblicistici e privatistici – sorti con l'intento di tutelare i c.d. "valori non economici", in particolar modo i diritti dei lavoratori. Si tratta, nel primo caso, delle clausole sociali contenute negli accordi di libero scambio che negli anni più recenti, nonostante l'esigenza di rafforzamento in termini di *enforcement*, hanno subito un certo sviluppo contenutistico, specie quelli negoziati dall'UE (il CETA con il Canada, l'APE con il Giappone e il prospettato TTIP con gli USA).

In secondo luogo, gli strumenti privatistici annoverano le iniziative della Responsabilità Sociale d'Impresa (RSI), ovvero quelle pratiche volontarie – tra cui spiccano i codici di condotta - con cui un'impresa riconosce di avere una propria "responsabilità sociale" nei confronti di diversi soggetti, tra cui i lavoratori; ma anche gli accordi-quadro internazionali ed europei, tra le federazioni sindacali internazionali ed europee e le imprese multinazionali, che hanno l'obiettivo di garantire l'applicazione degli standard di tutela dei lavoratori. Tali strumenti, in effetti, mirano a coinvolgere le imprese, vere fautrici della globalizzazione economica, nel percorso di orientamento sociale del commercio internazionale.

### ***Digitalizzazione e trans-nazionalizzazione del lavoro, lavori atipici, conciliazione vita-lavoro***

Le stesse sfide che dominano il versante internazionale sono altresì sotto i riflettori presso le istituzioni europee. Si tratta soprattutto della impellente necessità di intervenire in ambiti quali la digitalizzazione del lavoro, i cambiamenti demografici, lo sviluppo sostenibile e le nuove modalità di organizzazione del lavoro, riguardo cui l'Agenzia europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro (EU-OSHA), in occasione del suo 25esimo anniversario, ha deciso di fare il punto. Ad emergere sono soprattutto i rischi emergenti di salute e sicurezza in relazione all'uso dei nuovi strumenti digitali, ai cambiamenti climatici e alle nuove modalità di organizzazione del lavoro basate su un elevato grado di flessibilità.

Al riguardo, si impone l'urgenza di intervenire nell'ambito di quei lavori atipici spesso carenti di regolamentazione quale, tra tutti, il lavoro su piattaforma. Nei confronti dei lavoratori della c.d. *gig economy* (come i *riders*), infatti, è rivolta l'attenzione della dottrina, del Legislatore e della giurisprudenza, soprattutto in merito alla loro qualificazione giuridica nonché ai rischi di salute e sicurezza cui sono esposti.

In questo scenario, l'intervento normativo maggiormente rilevante è stato ad opera del Legislatore europeo, che con la direttiva (UE) 2019/1152 ha accordato "diritti minimi" a lavoratori occasionali o a breve termine - tra cui i lavoratori su piattaforma - nonché ai tirocinanti e agli apprendisti.

In Italia, l'intervento normativo più incisivo è stato rappresentato dal decreto legge n. 101/2019 - convertito con modificazioni dalla legge n. 128 del 2 novembre 2019 - con il quale sono stati fissati i livelli minimi di tutela cui hanno diritto i lavoratori impiegati nelle attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di veicoli a due ruote o assimilabili, anche attraverso piattaforme digitali (c.d. *riders*).

Tutele minime per i lavoratori digitali sono state anche previste in ambito regionale, *in primis* con la legge n. 4/2019 della Regione Lazio, nonché a livello territoriale. In tal senso la "Carta dei diritti fondamentali dei lavoratori digitali nel contesto urbano" tra il Comune di Bologna, alcune associazioni sindacali e alcune piattaforme digitali, che rappresenta il primo accordo metropolitano in Europa sui temi della *gig economy*. Anche la contrattazione collettiva è intervenuta attraverso il CCNL "logistica, trasporto merci e spedizione" del 2018 che ha riservato una particolare attenzione verso le nuove figure di lavoratori adibiti alla distribuzione delle merci tramite cicli, ciclomotori, motocicli, natanti e imbarcazioni. Infine, la questione è giunta in Parlamento attraverso la presentazione di due DDL (n. 4283 e n. 2934) che mirano alla tutela dei lavoratori *gig* attraverso diverse soluzioni normative.

Ad ogni modo, in ambito europeo si nota un certo fermento legislativo finalizzato ad appianare queste sfide socio-economiche poste dall'epoca dell'Industria 4.0. Così, sul piano istituzionale, sono stati riformati gli organismi europei competenti in materia di tutela dei lavoratori (EU-OSHA, Eurofound e Cedefop) e, soprattutto, è stata istituita per mezzo del regolamento (UE) 2019/1149 l'Autorità europea del lavoro (*European Labour Authority* – ELA), dotata di considerevoli poteri di *enforcement* e di ispezioni in tutti gli Stati membri, anche al fine di tutelare il lavoro transfrontaliero. Tema, quest'ultimo, su cui il Legislatore europeo è intervenuto attraverso la direttiva (UE) 2018/957, che ha rafforzato le c.d. regole *anti-dumping* sul distacco dei lavoratori, e la direttiva (UE) 2019/2121 sulle trasformazioni, fusioni e scissioni transfrontaliere, parte del c.d. *company law package*, finalizzata a contrastare la proliferazione delle società di comodo. E ancora, tra le altre misure a tutela dei lavoratori del mercato unico, è in fase di discussione la proposta di direttiva sulla sicurezza sociale finalizzata al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale per i cittadini mobili dell'UE, mentre, come già anticipato, di recente approvazione è la direttiva (UE) 2019/1152 che ha migliorato l'accesso dei lavoratori alle informazioni sulle loro condizioni di lavoro, includendo le tutele per i lavoratori della *gig economy*. Ulteriore versante d'intervento ha riguardato la conciliazione vita-lavoro e la lotta alla discriminazione di genere sul lavoro attraverso la direttiva (UE) 2019/1158, che ha stabilito da una parte una serie di standard minimi per i congedi di paternità, parentale e per i prestatori di assistenza, dall'altra, modalità di lavoro flessibili per i lavoratori genitori o prestatori di assistenza. Su tali strumenti si è recentemente espressa la Corte di giustizia UE, attirando numerose critiche: la sentenza in parola infatti ha statuito che i congedi parentali possono non essere considerati come periodo di lavoro effettivo per il calcolo delle ferie.

Sul tema della conciliazione vita-lavoro è tornato ad intervenire anche il Legislatore nazionale attraverso la legge n. 145/2018 (legge di Bilancio 2019) che ha previsto un'agevolazione per l'accesso al lavoro agile da parte di due particolari categorie di lavoratori, ovvero le lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del periodo di congedo di maternità ed i lavoratori con figli in condizioni di disabilità. La legge n. 145/2018 ha altresì riconosciuto alle lavoratrici, in alternativa a quanto disposto dal cd. T.U. maternità, la facoltà di astenersi dal lavoro esclusivamente dopo l'evento del parto entro i cinque mesi successivi allo stesso. Chiarimenti operativi in merito sono pervenuti dall'Inps, con il messaggio n. 1738/2019.

Sempre nell'ambito del *work-life balance*, la legge di stabilità per il 2020 (legge n. 160 del 27 dicembre 2019) ha continuato, seppur senza novità normative d'impianto, il percorso di strutturazione della incentivazione alla adozione di misure di welfare aziendale, nella sua più ampia accezione. Le novità sono sostanzialmente due: l'ultima legge di bilancio ha infatti previsto un aumento degli incentivi fiscali per i buoni pasto elettronici, a fronte di una diminuzione degli stessi accordati ai buoni pasto cartacei, nonché una ridefinizione delle percentuali relative alle tasse sulle auto aziendali, sulla base delle emissioni delle stesse. Di primario interesse, infine, sono i chiarimenti della Agenzia delle Entrate (Risposta n. 456/2019) in materia di detassazione dei premi di risultato, nonché la rappresentazione fenomenologica sull'impiego delle misure di welfare aziendale inserita nel XXI Rapporto CNEL sul mercato del lavoro e sulla contrattazione collettiva.

Tornando sul percorso di riforma sociale avviato dall'Unione europea, è stata approvata la direttiva (UE) 2019/1937 a tutela dei *whistleblowers*, cioè di quei lavoratori che segnalano violazioni sul luogo di lavoro. Infine, di notevole impatto sulla salute e sicurezza dei lavoratori è il regolamento (UE) 2019/1020 che ha come obiettivo primario il rafforzamento della vigilanza del mercato sui prodotti oggetto della normativa di armonizzazione dell'Unione; normativa che garantisce che nel mercato UE siano disponibili soltanto prodotti conformi per un livello elevato di protezione degli interessi pubblici, tra cui la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro.

## LO SCENARIO PREVENZIONISTICO NAZIONALE

### ***Dalla programmazione nazionale della tutela della salute e sicurezza sul lavoro alle novità in materia di assicurazione obbligatoria e reinserimento lavorativo***

Nell'ambito del contesto politico, consolidatosi nel corso del 2018 e del 2019, le urgenze legislative da affrontare sono fin da subito apparse numerose. Molti i nodi da sciogliere anche in tema di tutela della salute e sicurezza sul lavoro. A tal fine, nel decreto del 28 settembre 2018, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nel dare l'avvio alla pianificazione strategica per l'anno 2019, ha annoverato la materia della SSL tra le azioni prioritarie, prevedendo idonee misure per ridurre i fattori di rischio negli ambienti più esposti.

Sulla base delle priorità politiche e degli indirizzi programmatici definiti dal richiamato Atto di indirizzo, è stata adottata

la Direttiva ministeriale n. 13 del 31 gennaio 2019, nella quale è stato confermato l'impegno nella promozione delle politiche per il miglioramento delle condizioni dei lavoratori, attraverso il rafforzamento delle misure e degli strumenti di tutela e valorizzando anche il dialogo sociale.

Anche nel programma del governo attualmente in carica è stata posta attenzione all'ambito prevenzionistico, *in primis* attraverso il "Tavolo di confronto salute e sicurezza nei luoghi di lavoro", recentemente inaugurato da parte del Ministro del Lavoro e del Ministero della Salute, nonché attraverso l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati.

Prospettive di rafforzamento delle tutele, e al contempo di semplificazione degli adempimenti prevenzionistici, sono ravvisabili anche nei sette disegni di legge di ratifica ed esecuzione di atti di diritto internazionale, la cui approvazione è stata resa nota con un comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 28 novembre 2018. Ulteriori prospettive di riordino, razionalizzazione e modifica della disciplina prevenzionistica sono ravvisabili nella Proposta di legge n. 1266, recante 'Modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e altre disposizioni concernenti la vigilanza e la sicurezza sul lavoro nonché prevenzione e assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali'. In tale contesto di programmazione si inserisce, trasversalmente, l'Intesa siglata il 12 dicembre 2018 tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, dal titolo 'Salute e sicurezza attuazione del patto della fabbrica'. Nel documento, infatti, sono stati trattati molti temi inerenti al sistema della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, gettando le basi per una serie di iniziative/proposte dirette ad attuare appieno il quadro normativo, e stabilendo il ruolo della pariteticità come elemento di governance del sistema.

Un primo passo verso la realizzazione degli obiettivi programmatici e delle priorità politiche, prospettate dalla precedente compagine governativa, è ravvisabile nella legge n. 145 del 30 dicembre 2018 (Legge di Bilancio 2019). Difatti, tra le disposizioni della legge n. 145/2018 alcune hanno interessato direttamente ed indirettamente la materia della salute e sicurezza sul lavoro, nonché l'attività assicurativa dell'INAIL.

Con specifico riferimento all'attività assicurativa dell'INAIL, sono state previste diverse novità per la cosiddetta "polizza casalinghe", oggetto di approfondimento/chiarimento da parte dello stesso Istituto assicuratore tramite la circolare n. 2/ 2019 e l'opuscolo 'Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni domestici anno 2019'. Inoltre, le modalità e i termini di attuazione delle disposizioni della legge n. 145/2018 in materia, sono state dettagliate con il decreto del 13 novembre 2019 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, adottato sulla base della determinazione presidenziale dell'INAIL n. 212 del 2 luglio 2019. A chiarimento e completamento delle disposizioni del richiamato decreto, l'INAIL ha diramato la circolare n. 37 del 30 dicembre 2019.

Ulteriore novità in materia di assicurazione obbligatoria è stata la revisione delle tariffe dei premi e contributi INAIL per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, resa operativa da tre decreti emanati il 27 febbraio 2019 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. Chiarimenti in merito l'INAIL li ha forniti con la circolare n. 1 dell'11 gennaio 2019, nonché in due pubblicazioni: 'Nuove tariffe dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Ed. 2019; e Le tariffe dei premi - Le principali novità'.

Infine, conseguentemente alla revisione delle tariffe sono state disposte dalla legge n. 145/2018 delle modifiche al DPR n. 1124/1965 in tema di responsabilità civile per gli infortuni sul lavoro; di assegno funerario, rendita INAIL e del premio supplementare di cui agli artt. 153 e 154.

Chiarimenti ed indicazioni operative in materia assicurativa, di benefici previdenziali e di indennizzi sono stati resi dall'INAIL con le circolari n. 37/2018; n. 40/2018; n. 41/2018; n.27/2019 e n. 52/2018. Con la legge n. 145/2018 il Legislatore ha anche disposto l'aumento degli importi sanzionatori delle violazioni che, più di altre, incidono sulla tutela degli interessi e della dignità dei lavoratori. Alcuni chiarimenti in merito sono stati forniti dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL): con la circolare n. 2 del 14 gennaio 2019, ad integrazione della quale l'INL ha altresì diramato la nota n. 1148 del 5 febbraio 2019, contenente alcuni chiarimenti sul tema specifico della recidiva e con la nota n. 2594/2019. Infine, la legge n. 145/2018 ha apportato delle novità anche nell'ambito del reinserimento lavorativo delle persone con disabilità da lavoro. Anche in tal caso indicazioni di dettaglio sono state fornite dall'INAIL al paragrafo 7 della circolare n. 6 del 26 febbraio 2019.

*Nuovi interventi in materia di reinserimento lavorativo sono altresì stati previsti dall'INAIL.*

Al fine di dare attuazione agli obiettivi strategici e operativi prefissati dal Governo in materia prevenzionistica, nel nostro periodo di riferimento, sono stati emanati anche numerosi provvedimenti concernenti aspetti prevenzionistici eterogenei. Tra questi: il decreto del 22 gennaio 2019, recante disposizioni per l'individuazione delle procedure di

revisione, integrazione e apposizione della segnaletica stradale destinata alle attività lavorative che si svolgono in presenza di traffico veicolare (oggetto di chiarimento dell'interpello n. 5/2019); il d.lgs. n. 17/2019 di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2016/425 sui DPI sulla cui materia, tra l'altro, è stata recentemente emanata la direttiva (UE) 2019/1832; il decreto del 14 gennaio 2019, concernente la disciplina dei rapporti tra enti e operatori volontari del servizio civile universale; il decreto direttoriale n. 6/2020, recante l'elenco dei soggetti abilitati per l'effettuazione delle verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro; la circolare n. 4393 del 4 marzo 2019, con la quale è stato reso noto l'aggiornamento delle tariffe per l'attività di verifica periodica delle attrezzature di lavoro.

### ***La riorganizzazione degli uffici dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e le sue indicazioni in materia di vigilanza***

Al fine di rafforzare l'attività di contrasto del fenomeno del lavoro sommerso e irregolare, nonché la tutela della SSL, il Legislatore nell'ultimo anno ha mirato al potenziamento dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), mettendo a sua disposizione un maggior numero risorse umane ed economiche. In tal senso, con la legge n. 145/2018 (legge di Bilancio 2019) l'INL è stato autorizzato ad assumere nuovo personale prevalentemente ispettivo, prevedendo al contempo adeguate coperture finanziarie. La legge di Bilancio 2019 ha disposto anche una modifica strutturale dell'organico dell'INL, in attuazione della quale l'Ispettorato ha emanato una serie di provvedimenti atti a dettagliare le funzioni e la struttura organizzativa delle proprie risorse umane e strumentali. In tal senso: il decreto direttoriale n. 8, con il quale sono state apportate delle modifiche alle disposizioni degli articoli 2 e 6 del D.P.C.M. del 23 febbraio 2016; il decreto direttoriale n. 9/2019, con il quale è stato stabilito che le Direzioni centrali devono essere articolate in unità organizzative denominate "uffici", ciascuna con a capo un dirigente di livello non generale; il decreto direttoriale n. 20/2019, che ha disposto che gli ispettorati interregionali e territoriali del lavoro siano articolati in "Processi", "Team" e "Unità di raccordo regionale"; il decreto n. 21/2019, grazie al quale sono stati fissati i criteri e le modalità per il conferimento dell'incarico di responsabile del "Processo coordinamento vigilanza" e "Processo vigilanza".

Al fine di rafforzare la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e l'attività di contrasto al fenomeno degli infortuni sul lavoro, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) è stato altresì autorizzato, con l'articolo 5-ter del DL n. 101/2019 (inserito in sede di conversione dalla legge n. 128/2019), a bandire una procedura di concorso per assumere a tempo indeterminato un contingente di personale ispettivo.

Tra i compiti attribuiti all'INL rientra la programmazione dell'attività di vigilanza, a livello centrale e territoriale, in materia di lavoro e legislazione sociale, contributiva e assicurativa di tutto il personale ispettivo. Le principali linee di orientamento e di indirizzo per lo svolgimento dei controlli di competenza del personale ispettivo dell'INL nelle richiamate materie per l'anno 2019 sono state illustrate dall'INL nel 'Documento di programmazione della vigilanza per il 2019'. Oltre a definire tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento, l'INL nel nostro periodo di riferimento ha dettato linee di condotta e direttive di carattere operativo a tutto il personale ispettivo. In tal senso: la circolare n. 1/2019 recante indicazioni operative sulle modalità di verbalizzazione dell'accertamento congiunto, e sulla corretta individuazione dei mezzi di impugnazione; la circolare n. 3/2019 in merito alla vigilanza sul reato di somministrazione fraudolenta ex articolo 38 bis del d.lgs. n. 81/2015; la circolare n. 4/2019 chiarificatrice di alcuni aspetti operativi che riguardano le preclusioni dell'accertamento di natura previdenziale ed assicurativa esperiti nei confronti dei datori di lavoro; la nota n. 1438/2019 recante importanti chiarimenti nell'ambito del lavoro notturno; la circolare n. 1881/2018, circa la corretta applicazione dell'art. 4 della legge n. 300/1970 (Statuto dei Lavoratori) nelle ipotesi in cui, per intervenuti processi di modifica degli assetti proprietari, si verifichi un cambio di titolarità dell'impresa che ha installato "impianti audiovisivi" o "altri strumenti dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori"; la circolare n. 5/2019, contenente le linee guida per l'attività di vigilanza in materia di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ex articolo 603 bis c.p.; la circolare n. 7/2019, nella quale sono state riportate alcune precisazioni in ordine alla corretta applicazione, in sede di vigilanza, dei benefici contributivi ai datori di lavoro che rispettano gli accordi e i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative; la circolare n. 9/2019, chiarificatrice dei contenuti della circolare n. 7/2019; la nota n. 7401/2019, con la quale l'INL ha fornito dei chiarimenti sul ricorso ex art. 14 del d.lgs. n. 81/2008; la nota n. 7966/2019, recante chiarimenti in relazione alla necessità dell'autorizzazione per il rilascio, a titolo gratuito, di una intervista da parte di un minore in un programma televisivo; la nota n. 10202 del 29 novembre 2019, con la quale l'INL ha fornito dei chiarimenti in merito all'omessa/tardiva denuncia di infortunio all'INAIL, e sulla competenza territoriale per la gestione della relativa pratica; le note n. 119 del 25 maggio 2020 e n. 260 del 18 giugno 2020 recanti, rispettivamente, chiarimenti sulle modalità di applicazione del-

l'istituto della prescrizione obbligatoria nel caso di reati c.d. a "condotta esaurita" accertati anche nell'ambito della vigilanza prevenzionistica, e sui criteri di calcolo della sanzione riferita alla mancata osservanza degli obblighi di riposo intermedio nel settore dell'autotrasporto (di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 234/2007).

Importanti chiarimenti per le attività del personale ispettivo con esposizioni sporadiche di debole intensità all'amianto sono pervenuti invece dalla Commissione per gli interpellanti sulla SSL, con l'interpello n. 2/2019.

## **AMBITI E SETTORI DI ATTIVITÀ**

### ***Appalti***

Il Legislatore, a partire dalla fine del 2018, ha emanato diversi provvedimenti recanti disposizioni che hanno previsto modifiche al Codice degli Appalti pubblici (d.lgs. n. 50/2016) - già ampiamente modificato con il c.d. decreto correttivo n. 56/2017 - al fine di superare le numerose incertezze interpretative emerse dalla sua entrata in vigore.

Il riferimento è - in ordine cronologico - al c.d. decreto Semplificazioni (decreto legge n. 135/2018, convertito nella legge n. 12/2019), alla legge di Bilancio 2019 (legge n. 145/2018), al c.d. decreto Sicurezza (decreto legge n. 113/2018, convertito nella legge n. 132/2018), al c.d. decreto Sblocca Cantieri (decreto legge n. 32/2019), alla legge europea 2018 (legge n. 37/2019), per finire con il DL n. 76 del 16 luglio 2020 emanato durante la "Fase 3" della pandemia da Covid -19.

In merito alle novità normative introdotte con i richiamati provvedimenti, sono stati forniti importanti chiarimenti dal mondo della prassi e della giurisprudenza. In tal senso: con un comunicato del 30 ottobre 2018, il Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha fornito indicazioni alle stazioni appaltanti in merito agli acquisti di importo inferiore a 1.000 euro; il Consiglio di Stato nella sentenza del 4 febbraio 2019 n. 865, ha precisato i caratteri differenziali del consorzio stabile; con la nota n. 3862 del 19 aprile 2019, l'INL ha fornito ai propri ispettori indicazioni operative nel caso dovessero intervenire nell'ambito di un accertamento che evidenziasse l'illegittimità di un appalto, ove venga altresì accertata la certificazione del relativo contratto da parte di una delle Commissioni, di cui all'art. 76 del d.lgs. n. 276/2003; una relazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che ha dettagliato i punti chiave del DL n. 32/2019.

Una modifica esplicita alla materia della SSL è stata apportata dal DL n. 113/2018. Infatti, il provvedimento ha modificando l'articolo 99, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, disponendo che la notifica preliminare dei cantieri temporanei e mobili sia inviata, nei casi previsti e prima dell'inizio dei lavori, dal committente o dal responsabile dei lavori, non solo all'azienda unità sanitaria locale e alla direzione provinciale del lavoro ma anche al prefetto del lavoro territorialmente competente.

Tuttavia, la legge n. 132/2018 di conversione del DL n. 113/2018, pur confermando la modifica dell'articolo 99, comma 1 del d.lgs. n. 81/2008, ha inserito la precisazione che la notifica preliminare debba essere inviata anche al Prefetto soltanto nel caso di lavori pubblici.

A seguito della commentata modifica all'articolo 99, comma 1 del d.lgs. n. 81/2008, la Regione Umbria, con la delibera del 1° luglio 2019 n. 857, ha approvato lo schema di convenzione tra la stessa Regione Umbria, Prefettura di Perugia, Prefettura di Terni, Ispettorato interregionale del Lavoro, Cassa Edile di Perugia, Cassa Edile di Terni, Centro Edile sicurezza e formazione di Perugia e TESEF di Terni, per l'utilizzo del Sistema informatizzato regionale per la notifica di apertura dei cantieri (SINPOL).

Un aspetto legato alla SSL nelle attività lavorative nei cantieri temporanei e mobili, sul quale ha continuato a soffermarsi in particolare il Legislatore regionale, è la prevenzione del rischio di caduta dall'alto. In tal senso: la legge n. 30/2018 della Regione Marche che ha apportato notevoli modifiche alla legge regionale n. 7/2014, recante norme sulle misure di prevenzione e protezione dai rischi caduta dall'alto da predisporre negli edifici per l'esecuzione dei lavori di manutenzione sulle coperture in sicurezza; la deliberazione n. 1473/2018, con la quale la Giunta della Regione Marche ha approvato il Regolamento regionale n. 7 concernente 'Misure di prevenzione e protezione dai rischi di caduta dall'alto'; il regolamento n. 9/2019 della Regione Campania, recante 'Disposizioni concernenti la prevenzione dei rischi di caduta dall'alto per il contenimento degli eventi infortunistici nel comparto edile'.

Chiarimenti operativi in tema di misure di prevenzione dalle cadute dall'alto sono pervenuti dalla Commissione per gli interpellanti, con l'interpello n. 6 del 15 luglio 2019. In materia si è altresì pronunciata spesso la Corte di Cassazione, con sentenze che hanno talvolta delineato, altre confermato, importanti orientamenti giurisprudenziali. Sul tema della caduta dall'alto, il Legislatore europeo è intervenuto con la decisione delegata (UE) 2019/1764, mentre, in generale, in

materia di appalti, si segnala il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1780 (modelli standard di formulari per la pubblicazione di avvisi e bandi nel settore degli appalti pubblici), il regolamento delegato (UE) 2019/1828 e il regolamento delegato (UE) 2019/1829 (soglie comunitarie degli appalti ordinari e speciali).

Ulteriori aspetti sui profili prevenzionistici dei lavori edili sono stati oggetto di attenzione sia del Legislatore regionale che del mondo della prassi.

Il riferimento è: alla deliberazione della Regione Umbria n. 1027/2018, con la quale è stato approvato l'elenco regionale per il 2018 dei prezzi e dei costi minimi della manodopera per lavori edili, impianti tecnologici, infrastrutture a rete, lavori stradali e impianti sportivi, per l'esecuzione di opere pubbliche; la legge n. 18/2019 della Regione Toscana, recante disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi, nonché disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori e modifiche alla legge regionale del 13 luglio 2007 n. 38; la legge della Regione Friuli Venezia Giulia n. 6/2019, emanata con l'obiettivo di incrementare l'economia e la competitività regionale, nonché di semplificare il codice regionale dell'edilizia; la deliberazione n. 167/2019 e la legge n. 3/2019 della Provincia autonoma di Bolzano.

Importanti chiarimenti operativi sulla formazione dei coordinatori della sicurezza sono pervenuti ad opera dell'interpello n. 3/2019 e della circolare n. 296/2018 del Consiglio Nazionale degli Ingegneri. Ulteriori indicazioni operative per la prevenzione e la gestione di specifici rischi durante lo svolgimento di lavori nell'ambito dei cantieri temporanei e mobili sono state fornite dall'INAIL, attraverso i Quaderni tecnici 2018.

## **Trasporti**

In ambito europeo, su impulso della Dichiarazione di La Valletta del 2017, sono stati presentati tre pacchetti di riforma volti a migliorare la sicurezza stradale, anche mediante la ridefinizione delle regole europee sul trasporto su strada. Al fine di contrastare quelle pratiche distorsive della concorrenza tra Stati membri, che causano un deterioramento delle condizioni di lavoro, sono in fase di discussione: la proposta di regolamento in modifica del regolamento sui tempi di guida e del regolamento sui tachigrafi; la proposta di direttiva in materia di organizzazione dell'orario di lavoro e distacco; la proposta di regolamento per una più stringente ridefinizione dei requisiti di stabilimento e dei criteri di onorabilità e di accesso alla professione per i trasportatori, che affronta anche il tema del cabotaggio. Di rilievo è poi il regolamento (UE) 2019/2144 in materia di sicurezza dei veicoli, che ha ampliato il campo di applicazione del regolamento sulla sicurezza generale dei veicoli (GSR) e definito i requisiti per l'omologazione di veicoli, sistemi, componenti ed entità tecniche. È stato concluso l'*iter* legislativo che ha portato al regolamento di esecuzione (UE) 2019/1213, finalizzato a disporre sulle apparecchiature di pesature installate a bordo dei veicoli.

Successivamente, il regolamento (UE) 2019/1892 è intervenuto sui requisiti di omologazione per alcuni veicoli a motore dotati di cabine allungate e per le apparecchiature e i dispositivi aerodinamici destinati ai veicoli a motore e ai loro rimorchi.

Ulteriore ambito di intervento è stato il settore aereo, riformato attraverso una serie di atti legislativi (e non) sulla sicurezza aerea. *In primis*, il regolamento (UE) 2018/1139 è intervenuto per elevare il livello di sicurezza dell'azione civile nell'Unione, attraverso i programmi di sicurezza e la fissazione dei requisiti su prodotti, veicoli, aeroporti, operatori e coloro che sono coinvolti nell'addestramento e nella valutazione dell'idoneità medica. In seguito, altri interventi hanno riguardato molto da vicino la salute e la sicurezza dei lavoratori del settore: il regolamento (UE) 2018/1042 sulla valutazione dell'idoneità psico-fisica degli equipaggi di condotta e di cabina; il regolamento (UE) 2018/1065 in materia di convalida automatica delle licenze d'equipaggio di condotta e di addestramento alle operazioni di decollo e atterraggio; il regolamento (UE) 2018/1142, infine, in materia di licenze di manutenzione aeronautica. Sono poi seguiti una serie di regolamenti di esecuzione, come i regolamenti di esecuzione n. 2018/1974, 2018/1975 e 2018/1976, pubblicati in data 20 dicembre 2018, e il regolamento di esecuzione (UE) 2019/27 che, in particolare, ha introdotto norme in materia di certificazione medica del personale elaborate a seguito del noto incidente del volo Germanwings 9525. In modifica del regolamento (UE) n. 1321/2014 sono invece intervenuti il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1383 (manutenzione e gestione del mantenimento dell'aeronavigabilità) e il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1384 (novità sulle operazioni non commerciali e operazioni specializzate e requisiti operativi per l'effettuazione di voli di collaudo). Invece, in modifica del regolamento (UE) n. 965/2012, il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1387 ha introdotto una serie di novità sui requisiti per i calcoli delle prestazioni d'atterraggio del velivolo, sulla valutazione dello stato della superficie della pista, su equipaggiamenti e requisiti di sicurezza dell'aeromobile e sulle operazioni effettuate senza approvazione operativa a lungo raggio. Successivamente, il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1583 ha stabilito misure di *cyber*-sicurezza, mentre il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1747 è inter-

venuto sui requisiti per alcune licenze e alcuni certificati degli equipaggi di condotta e sulle norme sulle organizzazioni di addestramento.

Di notevole interesse è infine il percorso di riforma sulla sicurezza del trasporto ferroviario, che procede spedito con l'approvazione degli atti di esecuzione del "Quarto pacchetto ferroviario" del 2016. A norma della direttiva (UE) 2016/798 sulla sicurezza delle ferrovie, infatti, il regolamento di esecuzione (UE) 2019/779 è intervenuto sul sistema di certificazione dei soggetti responsabili della manutenzione dei veicoli. Il regolamento di esecuzione (UE) 2019/777 ha invece fissato le specifiche comuni per il registro dell'infrastruttura ferroviaria (RINF). Di particolare rilievo è inoltre la raccomandazione (UE) 2019/780, che ha fornito gli orientamenti comuni per stabilire modalità pratiche per il rilascio delle autorizzazioni di sicurezza ai gestori delle infrastrutture. Infine, una serie di regolamenti di esecuzione hanno modificato le specifiche tecniche di interoperabilità (STI) secondo gli obiettivi stabiliti dalla decisione delegata (UE) 2017/1474.

Anche in ambito nazionale il Legislatore ha emanato dei provvedimenti volti a disciplinare l'aspetto prevenzionistico del trasporto di persone. Il riferimento è *in primis* al d.lgs. n. 50/2019, recante disposizioni sulla sicurezza ferroviaria, in attuazione del quale sono stati emanati dall'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF) i decreti n. 2/2019 e n. 3/2019.

Inoltre, per rendere operativo il pilastro tecnico del IV pacchetto ferroviario, in vigore dal 16 giugno 2019, è stato siglato, il 7 giugno 2019, l'Accordo di cooperazione tra l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF) e l'Agenzia dell'Unione Europea per le Ferrovie (ERA).

Sempre al fine di rendere gli impianti utili al trasporto delle persone più sicuri, è stato emanato il decreto dirigenziale n. 189/2019, con il quale sono stati approvati i modelli dei regolamenti di esercizio e relativi allegati per tipologia di impianto in servizio pubblico, per il trasporto di persone.

Infine, con la Legge n. 117/2019 (c.d. Legge di delegazione europea 2018), il Governo italiano è stato delegato anche a dare attuazione alla direttiva (UE) 2018/645 sulla qualificazione iniziale e formazione periodica dei conducenti di taluni veicoli stradali adibiti al trasporto di merci o passeggeri. A dare attuazione alla direttiva (UE) 2018/645 è stato il D.LGS. n. 50 del 10 giugno 2020

### **Lavoro marittimo**

Sul versante europeo, la direttiva (UE) 2019/1159 sui requisiti minimi di formazione per la gente di mare e sul riconoscimento dei certificati, è stata finalizzata al recepimento delle ultime modifiche della relativa convenzione STCW. Inoltre, la decisione di esecuzione (UE) 2019/1217 ha apportato alcune correzioni alle norme armonizzate per i dispositivi individuali di galleggiamento (giubbotti di salvataggio). Più recente è la direttiva (UE) 2019/1834 che ha apportato adeguamenti tecnici agli allegati II e IV della direttiva 92/29/CEE, che contiene le prescrizioni minime di sicurezza e di salute per promuovere una migliore assistenza medica a bordo delle navi. In aggiunta, il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1397, ha stabilito i requisiti di progettazione, costruzione ed efficienza alle norme di prova per l'equipaggiamento marittimo, mentre il regolamento di esecuzione (UE) 2019/2128 ha delineato il modello unico di certificato per le merci consegnate alle navi in uscita dall'Unione e destinate all'approvvigionamento o al consumo dell'equipaggio e dei passeggeri. Ancor più recente è la direttiva delegata (UE) 2020/12, che ha integrato la direttiva (UE) 2017/2397 stabilendo le norme relative alle qualifiche professionali (competenze, conoscenze, abilità corrispondenti, esami pratici), all'omologazione dei simulatori e all'idoneità medica.

Sono poi intervenuti un'altra serie di regolamenti di esecuzione: il regolamento di esecuzione (UE) 2018/1973 ha disposto specifiche tecniche per il sistema ECDIS interno; il regolamento di esecuzione (UE) 2018/2032 ha riguardato le specifiche tecniche relative agli avvisi ai naviganti; il regolamento di esecuzione (UE) 2019/838 ha aggiornato le specifiche tecniche per i sistemi di localizzazione e monitoraggio dei natanti; il regolamento delegato (UE) 2019/839 è intervenuto sul livello sonoro dei veicoli a motore e sui dispositivi silenziatori di sostituzione; il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1744 ha stabilito le specifiche tecniche del sistema elettronico di segnalazione navale per la navigazione interna. Infine, con una rettifica alla direttiva (UE) 2016/1629, è stata disposta la validità fino a scadenza dei documenti che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva, rilasciati a norma della direttiva 2006/87/CE prima del 6 ottobre 2018.

Sul versante nazionale, al fine di garantire il recepimento di alcune direttive europee relative al settore marittimo, con la legge n. 117/2019 (c.d. Legge di delegazione europea 2018) il Governo italiano è stato delegato ad adottare i decreti legislativi necessari a darne attuazione.

Invece, con il decreto n. 139 del 7 novembre 2019 è stato adottato il regolamento che disciplina l'impiego delle guardie

giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana che transitano in acque internazionali a rischio pirateria. In ambito nazionale, il settore marittimo ha altresì continuato ad essere oggetto di grande attenzione, sia sul versante della definizione di aspetti/requisiti tecnici necessari ad assicurare la sicurezza della navigazione, sia sul versante della formazione del personale marittimo.

Nello specifico, in attuazione della normativa comunitaria, sono stati emanati il d.lgs. n. 114/2018 ed il decreto del 31 ottobre 2018, recanti i requisiti tecnici delle unità navali addette alla navigazione interna. Mentre in tema di certificati di sicurezza è stato emanato il decreto del 24 febbraio 2020<sup>1</sup> recante l'approvazione di alcuni modelli.

Invece, sul versante della formazione: con il decreto n. 112/2018 sono state approvate le linee guida per la formazione iniziale e l'aggiornamento professionale dei piloti dei porti; con il decreto n. 119/2018 è stato ridefinito il percorso formativo per accedere alle figure di allievo ufficiale di coperta e allievo ufficiale di macchina; infine, con il decreto ministeriale del 22 novembre 2018, è stato individuato il percorso professionale integrativo per i possessori dei titoli nazionali per la navigazione costiera.

Novità anche per il trasporto via mare di merci pericolose. Infatti, con il decreto del 25 giugno 2019 è stata disposta la modifica del decreto n. 303/2014, recante 'Procedure per il rilascio dell'autorizzazione all'imbarco e trasporto marittimo e per il nulla osta allo sbarco e al reimbarco su altre navi (*transshipment*) delle merci pericolose', mentre con la circolare n. 35/2019 è stata anticipata l'entrata in vigore dell'emendamento 39 – 18 al Codice IMDG, a decorrere dal 1° settembre 2019. Inoltre, i rischi associati alle operazioni di sbarco in ambito portuale di merci pericolose sono stati oggetto di approfondimento del volume INAIL 'Manuale per la valutazione del rischio chimico correlato alle merci sbarcate in ambito portuale'.

Ancora, sul versante nazionale, al fine di garantire il recepimento di alcune direttive europee relative al settore marittimo, nella legge n. 117/2019 (c.d. Legge di delegazione europea 2018) il Governo italiano è stato delegato ad adottare i decreti legislativi necessari a darne attuazione.

Il settore della navigazione marittima è stato altresì oggetto di chiarimenti operativi. Precisamente: con la circolare n. 149/2019 il Ministero dell'Interno ha fornito delle disposizioni applicative del D.P.R. n. 239/2017, recante la nuova disciplina volta ad attuare la libera circolazione degli equipaggiamenti marittimi nel mercato interno assicurando, al contempo, l'esigenza della sicurezza in mare, della tutela della pubblica incolumità e dei consumatori, nonché della protezione ambientale; con la circolare n. 49/2018, l'INAIL ha fornito chiarimenti di tipo operativo in merito ai servizi telematici "Registro di esposizione ad agenti cancerogeni e mutageni" e "Registro di esposizione ad agenti biologici"; con l'avviso del 4 gennaio l'INAIL ha invece reso noto il rinvio del termine di pagamento dei premi di autoliquidazione 2018-2019 per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Le condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori marittimi sono state oggetto di uno studio condotto dall'INAIL e riportato in un Report dal titolo 'Gli infortuni dei lavoratori del mare'. L'INAIL ha altresì pubblicato il volume 'Salute e sicurezza sul lavoro del personale hotel a bordo delle navi', un opuscolo rivolto al personale di hotel a bordo delle navi, come guida sulle buone pratiche e una serie di raccomandazioni per lavorare in salute e sicurezza.

## RISCHI PARTICOLARI

### **Sostanze pericolose**

In ambito europeo, la normativa afferente alle sostanze pericolose dovrebbe subire una notevole ristrutturazione, data la volontà espressa dal progetto di "Strategia dell'Unione europea per una politica sostenibile in materia di sostanze chimiche", ora in fase di elaborazione: lo scopo è quello di integrare e armonizzare il sistema di norme sulla protezione dei lavoratori con quello delineato a tutela di consumatori e ambiente.

Merita il primo riferimento la nuova direttiva (UE) 2019/1831, che ha stabilito il quinto elenco di valori limite indicativi di esposizione professionale in attuazione della direttiva 98/24/CE sulla protezione della salute e sicurezza dei lavoratori contro i rischi derivanti da agenti chimici. A riguardo si segnala che con il decreto interministeriale del 2 maggio 2020 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministro della Salute è stata recepita in Italia la direttiva 2017/164/UE della Commissione del 31 gennaio 2017, con la quale è stato definito un quarto elenco di valori indicativi di esposizione professionale in attuazione della direttiva 98/24/CE del Consiglio e che modifica le direttive 91/322/CEE, 2000/39/CE e 2009/161/UE della Commissione.

---

<sup>1</sup> Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 24 febbraio 2020 - Approvazione dei modelli di certificati di sicurezza.



Numerosi interventi legislativi hanno modificato il regolamento REACH, in particolare le restrizioni di cui all'allegato XVII (regolamento (UE) 2018/1513; regolamento (UE) 2018/2005; rettifica del regolamento (UE) 2017/227), ma anche i metodi di prova (regolamento (UE) 2019/1390), le esenzioni (regolamento (UE) 2019/1691) e le registrazioni (regolamento di esecuzione (UE) 2019/1692) e l'inserimento di ulteriori sostanze nell'allegato XIV (regolamento (UE) 2020/171). Merita inoltre un riferimento a parte il regolamento (UE) 2020/878 che ha invece dettato le nuove regole per la compilazione delle schede di sicurezza.

Merita uno specifico riferimento poi il regolamento (UE) 2018/1881, che ha introdotto importanti disposizioni circa le informazioni specifiche per la registrazione REACH delle "sostanze in nanoforme", le quali, tra l'altro, sono oggetto di due nuove banche dati europee messe a disposizione dall'EUON e dall'EU-OSHA. Sondando il lavoro dell'Agenzia ECHA, sono stati pubblicati i nuovi *format* per la presentazione delle domande di autorizzazione e il *Joint Action Plan*, concluso con la Commissione europea, riguardo lo scadenziario di esame dei fascicoli di registrazione. Al riguardo, è poi intervenuto il regolamento (UE) 2020/507. Continua inoltre il processo di integrazione della *Candidate List*, attraverso l'inserimento di sei nuove sostanze e la proposta di inclusione di ulteriori sostanze, nonché l'aggiornamento del piano d'azione a rotazione a livello comunitario (CoRAP) per l'analisi, da parte dei 19 Stati membri, di 100 sostanze nel triennio 2019-2021. Sempre nell'ambito delle sostanze candidate alla sostituzione, con una comunicazione del settembre 2019 l'ECHA ha annunciato che, a partire dal 5 gennaio 2021, i produttori, gli importatori e i venditori di articoli e prodotti contenenti sostanze SVCH saranno obbligati a fornire una serie di informazioni ad esse relative al fine di implementare il nuovo database SCIP, costruito per organizzare il riciclaggio e lo smaltimento.

L'Agenzia ha reso poi disponibile sul proprio sito un elenco di oltre 400 sostanze usate per l'additivazione di materie plastiche per facilitare le imprese nella valutazione dei rischi. Norme specifiche sul trattamento dei dati personali nell'ambito delle attività dell'ECHA, come la conduzione di indagini e procedimenti disciplinari, sono state stabilite con la decisione del 20 giugno 2019.

Ultimo riferimento all'ambito REACH è il richiamo alla discussione sorta attorno ad una recente sentenza della Corte di Giustizia, che ha posto un divieto su alcuni noti agenti cancerogeni, in opposizione ad una autorizzazione concessa dalla Commissione.

Sul versante attinente alla direttiva 2004/37/CE sulle sostanze cancerogene e mutagene, emerge l'approvazione della direttiva (UE) 2019/130 e della successiva direttiva (UE) 2019/983 con cui si è concluso il processo di revisione della direttiva in parola, mentre in merito alla direttiva (UE) 2017/2398 - che modifica la direttiva 2004/37/CE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro - con la legge di delegazione europea 2018 il Governo italiano è stato delegato ad adottare i decreti legislativi necessari a darne attuazione. Adozione avvenuta ad opera del d.lgs. n. 44 del 1° giugno 2020.

D'impatto sulla materia prevenzionistica è inoltre il nuovo regolamento (UE) 2019/1009 che, attraverso il suo scopo di regolare la circolazione delle merci, ha disposto circa la messa a disposizione sul mercato di prodotti fertilizzanti dell'UE, prevedendo, in particolare, la restrizione al tenore del cadmio nei concimi.

In ambito CLP, sono stati attuati gli adeguamenti tecnici al progresso scientifico (ATP) attraverso il regolamento (UE) 2018/1480 (XII ATP) e il regolamento (UE) 2019/521 (XIII ATP), mentre è stato confermato il parziale annullamento del V ATP attraverso la Comunicazione 2018/C 239/03. Il regolamento delegato (UE) 2020/217 (XIV ATP) ha infine aggiornato la classificazione e l'etichettatura armonizzate per più di trenta sostanze. Il nuovo regolamento delegato (UE) 2020/11 ha modificato il regolamento CLP, al fine di facilitare l'attuazione delle norme sull'"identificatore unico di formula", introdotto dal regolamento (UE) 2017/542. Al contempo, lo stesso regolamento ha differito la data di applicazione delle disposizioni sull'identificatore al 1° gennaio 2021.

Sul tema degli agenti biologici, in data 31 ottobre 2019 è stata pubblicata la direttiva (UE) 2019/1833 che, in modifica della direttiva 2000/54/CE sulla esposizione professionale ad agenti biologici, ha mutato l'elenco degli agenti biologici dell'allegato III della direttiva oggetto di modifiche, in funzione del progresso scientifico e tecnico; la direttiva ha inoltre migliorato la coerenza con altre direttive pertinenti.

In materia Pop (inquinanti organici persistenti), a livello internazionale, sono state invece approvate le modifiche alla convenzione di Stoccolma presso la nona conferenza di Stoccolma, dopo l'assenso del Consiglio fornito con una decisione dell'aprile 2019. A livello europeo, l'intervento più rilevante è rappresentato dal regolamento (UE) 2019/1021, entrato in vigore il 15 luglio 2019, che ha attuato la rifusione del precedente regolamento (CE) n. 850/2004, finalizzata alla strutturazione di un impianto normativo coerente a livello europeo. A conclusione, il regolamento delegato (UE) 2020/784 ha limitato le deroghe e fissato valori limiti per il PFOA, i suoi sali e i composti.

In materia di commercio internazionale di sostanze pericolose, il regolamento delegato (UE) 2019/1701 e il regola-

mento delegato (UE) 2020/1068 hanno modificato gli allegati I e V del regolamento (UE) n. 649/2012 che attua la convenzione di Rotterdam.

Infine, l'allegato V del predetto regolamento (CE) n. 850/2004 ha subito una integrazione, con l'inserimento della sostanza pentaclorofenolo e i suoi sali ed esteri.

Ultimo versante su cui è intervenuto il Legislatore europeo riguarda le apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE), sulle quali, nel febbraio 2019, sono intervenute ben dieci direttive delegate in modifica dell'allegato III della direttiva 2011/65/UE (RoHS II), recepite in Italia con il decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 15 aprile 2019. Successivamente, due direttive delegate (n. 2019/1845; n. 2019/1846) hanno esentato il DEHP e il piombo per alcuni usi dalle restrizioni di cui l'allegato II della direttiva RoHS II.

Invece con il decreto del 17 gennaio 2020, è stata data attuazione alle direttive delegate della Commissione europea n. 2019/169/UE, n. 2019/170/UE, n. 2019/171/UE, n. 2019/172/UE, n. 2019/173/UE, n. 2019/174/UE, n. 2019/175/UE, n. 2019/176/UE e n. 2019/177/UE (pacchetto di direttive RoHS II) attraverso la modifica dell'allegato III del d.lgs. del 4 marzo 2014 n. 27, che ha attuato in Italia la Direttiva "madre" 2011/65/CE sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche.

Inoltre, con la legge di delegazione europea 2018 il Governo è stato delegato ad adottare i decreti legislativi per l'attuazione della direttiva (UE) 2017/2102, recante modifica della direttiva 2011/65/UE. Adozione avvenuta ad opera del d.lgs. n. 42 del 12 maggio 2020.

È stato poi stabilito il formato armonizzato che deve essere utilizzato da tutti i produttori contenente le informazioni da fornire allo Stato membro di registrazione, ai sensi della direttiva 2012/19/UE, attraverso il regolamento di esecuzione (UE) 2019/290.

La tematica delle sostanze pericolose presenti nei luoghi di lavoro continua ad essere una priorità anche sul versante legislativo nazionale, data la corposa produzione normativa in atto.

Il riferimento è *in primis* al *Piano nazionale delle attività di controllo sui prodotti chimici 2019*.

Le Regioni italiane, a loro volta, oltre all'attività di controllo di base, indicata nel Piano Nazionale, hanno programmato e realizzato altri controlli attraverso i rispettivi *Piani Regionali Controlli REACH anno 2019*.

Approfondimenti sui rischi connessi alle sostanze pericolose ci sono pervenuti anche dall'INAIL con due diverse pubblicazioni: un opuscolo a carattere divulgativo e generale, indirizzato sia ai lavoratori sia ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS), dal titolo 'Agenti chimici pericolosi – Istruzioni ad uso dei lavoratori'; ed il 'Manuale per la valutazione del rischio chimico correlato alle merci sbarcate in ambito portuale', in cui sono stati analizzati i rischi associati alle operazioni di sbarco in ambito portuale di merci pericolose.

Una tematica legata alle sostanze pericolose, oggetto di normazione da parte del Legislatore regionale, è quella riguardante gli incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose negli stabilimenti di soglia inferiore. Le Regioni infatti hanno il compito di predisporre, relativamente agli stabilimenti di "soglia inferiore", il piano regionale delle ispezioni, il programma annuale e lo svolgimento delle relative ispezioni ordinarie e straordinarie compresa l'adozione dei provvedimenti discendenti dai loro esiti. A tal fine sono stati emanati i seguenti provvedimenti: deliberazione della Regione Toscana n. 51 del 21 gennaio 2019; i decreti della regione Sicilia del 26 febbraio 2019 e del 7 giugno 2019 n. 444; la determinazione della Regione Puglia n. 39 del 28 febbraio 2019.

Ulteriore campo d'azione legislativa regionale, nel periodo di riferimento, è rappresentato dalla prevenzione dei tumori professionali legati all'esposizioni alla radioattività naturale derivante dal gas Radon. In tal senso: la deliberazione n. 486/2019 con la quale la Regione Basilicata ha approvato delle linee guida regionali per il risanamento e la prevenzione dal Radon; la legge n. 13/2019 della Regione Campania recante 'Norme in materia di riduzione dalle esposizioni alla radioattività naturale derivante dal gas Radon in ambiente confinato chiuso'; la deliberazione n. 399/2019 con la quale la Regione Liguria ha approvato il Piano regionale di monitoraggio gas Radon in edifici pubblici e privati anno 2019-2020.

### **Prevenzione incendi**

La prevenzione incendi è stata oggetto, tra la seconda metà del 2018 e l'intero 2019, di numerosi interventi, a carattere per lo più nazionale, pur non mancando importanti interventi normativi europei.

Quanto al primo ambito, la più importante novità normativa è rappresentata dalle modifiche apportate al Codice di Prevenzione Incendi (decreto del 3 agosto 2015), mediante il decreto del Ministero dell'Interno del 12 aprile 2019, con il quale è stato disposto che, per le 41 tipologie di attività elencate nel provvedimento, la Regola Tecnica Orizzontale (RTO) sarà l'unica applicabile: un ulteriore passo, questo, verso la definizione di uno strumento normativo unico,

comprendente tutta la normativa di prevenzione incendi vigente. Tenendo conto dei più alti standard di sicurezza internazionali, è stato altresì emanato il decreto del Ministero dell'Interno del 18 ottobre 2019, che ha integralmente sostituito l'Allegato 1 del Codice di Prevenzione Incendi.

A seguito dell'emanazione del decreto del 12 aprile 2019, il Consiglio Nazionale degli Ingegneri (CNI) ha diramato la circolare n. 378/2019, con l'obiettivo di riassumere brevemente le principali novità da esso introdotte.

Di grande rilevanza è anche il decreto del Ministero dell'Interno del 21 agosto 2019, n. 127, mediante il quale è stato emanato il regolamento per l'applicazione del d.lgs. n. 81/2008 a tutela dei luoghi di lavoro della Polizia di Stato, dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Protezione Civile.

Anche all'interno della legge n. 145/2018 (legge di Bilancio 2019) sono ravvisabili elementi direttamente collegati alla prevenzione incendi. In tal senso, la proroga al 31 dicembre 2019 del termine ultimo per il completamento dell'adeguamento alle disposizioni di prevenzione incendi per le attività ricettive turistico-alberghiere con un totale di più di 25 posti letto.

Uno dei settori sul quale il Legislatore nazionale si è maggiormente soffermato, è stato quello riguardante la distribuzione di carburanti gassosi. Infatti, con diversi provvedimenti sono state fornite indicazioni sempre più stringenti, volte a rendere più sicuri i rifornimenti, tanto ad uso privato, quanto professionale. È il caso del decreto n. 213 del 13 settembre 2018 del Ministero dell'Interno, mediante il quale il Dipartimento dei Vigili del Fuoco ha disciplinato i requisiti degli organismi formatori, del programma e delle modalità di effettuazione dei corsi di addestramento rivolti al personale addetto alle operazioni di carico e scarico di gas naturale con densità non superiore a 0,8, e di biogas.

Con il decreto del 23 ottobre 2018 il Ministero dell'Interno ha invece modificato la regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio degli impianti di distribuzione di idrogeno per autotrazione, da applicare agli impianti di distribuzione stradale di idrogeno gassoso di nuova realizzazione e a quelli esistenti.

Attraverso la circolare n. 1 del 29 agosto 2018, diramata dal Ministero dell'Interno, sono stati chiariti alcuni aspetti relativi, ad esempio, all'esenzione dall'obbligo di adeguamento alla regola tecnica per i contenitori-distributori di carburante gassoso, in alcuni specifici casi previsti.

Fondamentale è stato anche il d.lgs. n. 23 del 21 febbraio 2019, recante disposizioni per la sicurezza dell'impiego del gas combustibile e per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/426 del Parlamento europeo e del Consiglio, riguardante proprio gli apparecchi che bruciano carburanti gassosi; al quale si è affiancato il decreto del Ministero dell'Interno del 12 marzo 2019, recante invece disposizioni relative alla progettazione, costruzione ed esercizio degli impianti di distribuzione stradale di gas naturale per autotrazione.

Attraverso il Decreto del Presidente della Repubblica n. 121 è stata invece adeguata la normativa regolamentare nazionale alle disposizioni del reg. (UE) n. 2016/426, che ha abrogato la direttiva 2009/142/CE, riguardante gli apparecchi che bruciano gas, integrando ed attuando il quadro normativo della disciplina della messa a disposizione del mercato e messa in servizio degli apparecchi, delle condizioni di fornitura del gas, dei requisiti essenziali di sicurezza e della libera circolazione. Sempre in merito ai carburanti gassosi, con particolare riferimento ai Gas di Petrolio Liquefatti (GPL), attraverso la nota n. 11350 del 24 luglio 2019 il Dipartimento Vigili del Fuoco ha fornito dei chiarimenti sull'applicazione della disciplina antincendio ai serbatoi di GPL al servizio di imprenditori agricoli.

Infine, tramite il decreto del Ministero dell'Interno dell'8 novembre 2019, è stata modificata la regola tecnica riguardante la progettazione, realizzazione ed esercizio degli impianti per la produzione di calore civili extradomestici, di portata termica complessiva maggiore di 35 kW, alimentati da combustibili gassosi della 1a, 2a e 3a famiglia, con pressione non maggiore di 0,5 bar.

Anche la prevenzione incendi nei pubblici esercizi, attività commerciali e unità abitative è stata oggetto di un altrettanto imponente quantitativo di atti normativi, regionali e nazionali, in special modo rivolti alle strutture turistico-ricettive. In tal senso, il decreto del 2 luglio 2019 emanato dal Ministero dell'Interno, mediante il quale è stata aggiornata la regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle strutture turistico-ricettive in aria aperta (campeggi, villaggi turistici, ecc.) con capacità ricettiva superiore a 400 persone.

Parimenti, il decreto del Ministero dell'Interno del 25 gennaio 2019 ha introdotto delle significative modifiche ed integrazioni a quanto già previsto circa le norme di sicurezza antincendio per gli edifici di civile abitazione, e in materia di pubblici esercizi.

Attraverso la legge n. 108 è stato convertito il decreto n. 91/2018 (c.d. Milleproroghe 2018), al cui interno sono contenute, tra le altre, proroghe riguardanti gli obblighi in materia di sicurezza sismica e antincendio delle scuole, degli asili nido e dei rifugi alpini.

Importante anche quanto previsto all'interno del DL 30 dicembre 2019, n. 162, recante 'Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica'

(c.d. Milleproroghe 2019) convertito, con modifiche, dalla legge n. 8 del 28 febbraio 2020: mediante esso, è stato prorogato il termine per il completamento dell'adeguamento alle disposizioni di prevenzione incendi (prima fissato al 30 giugno 2019), al 30 giugno 2022, previa presentazione al Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco entro il 31 dicembre 2020 della SCIA parziale, per tutte le strutture ricettive turistico-alberghiere site nei territori colpiti dagli eccezionali eventi meteorologici che si sono verificati a partire dal 2 ottobre 2018. Lo stesso vale anche per quelle localizzate nei territori colpiti dagli eventi sismici del Centro Italia nel 2016 e 2017, così come nei comuni di Casamicciola Terme, Lacco Ameno e Forio dell'isola di Ischia in ragione degli eventi sismici verificatisi il 21 agosto 2017. Mediante invece il decreto n. 34 della Provincia Autonoma di Bolzano\Alto Adige del 30 novembre 2018, sono stati modificati i termini relativi alle norme di prevenzione incendi in materia di pubblici esercizi, mentre con la circolare n. 3717/C del 12 marzo 2019, il Ministero dello Sviluppo Economico ha fornito chiarimenti circa la possibilità che le imprese di installazioni di impianti possano o meno essere abilitate anche per ambiti di ciascun settore (le cosiddette abilitazioni limitate), anziché per interi settori.

In relazione alla formazione, e nello specifico ai corsi di aggiornamento in materia di prevenzione incendi, è opportuno menzionare l'interpello del Consiglio Nazionale degli Ingegneri del 31 gennaio 2019 n. 1, mediante il quale il CNI ha chiesto il parere della Commissione in merito alla liceità o meno di organizzare un unico corso formativo valido sia quale aggiornamento per RSPP, ASPP e coordinatori per la sicurezza nei cantieri, sia quale aggiornamento per la qualifica di professionista antincendio, ex d.lgs. n. 139/2006 e DM 5 agosto 2011.

Infine, in materia di formazione specifica, attraverso la circolare n. 15480, del 16 ottobre 2019, il Dipartimento dei Vigili del Fuoco ha chiarito tutti gli aspetti principali ed i requisiti che debba rispettare un corso base di specializzazione in prevenzione incendi, finalizzato all'iscrizione dei professionisti negli elenchi del Ministero dell'Interno.

Quanto alla branca di prevenzione incendi direttamente collegata al territorio boschivo con il comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono state riportate delle raccomandazioni operative per un più efficace contrasto agli incendi, a cui ha fatto seguito il comunicato del 13 giugno 2019, specificamente dedicato alla stagione estiva.

Direttamente collegato invece alla definizione delle competenze principali dei Vigili del Fuoco, consistenti nell'individuare le cause degli incendi - anche attraverso l'attività del nucleo investigativo antincendi (NIA) - e più in generale la salvaguardia di persone, animali e beni, è il d.lgs. n. 127 del 6 ottobre 2018.

Attraverso il provvedimento dei Vigili del Fuoco n. 26540 del 6 agosto 2019 sono poi state definite le linee direttive finalizzate al miglioramento dell'attività di spegnimento degli incendi, con particolare riferimento all'utilizzo dei liquidi schiumogeni e all'utilizzo di unità antincendio robotizzate per lo spegnimento incendi.

Inoltre, diverse pubblicazioni INAIL sono state specificamente dedicate alla materia. In tal senso, il volume intitolato 'La resistenza al fuoco degli elementi strutturali' che, nello specifico, tratta della resistenza al fuoco delle strutture, offrendo ai progettisti molteplici opportunità per la risoluzione dei problemi di ingegneria strutturale in caso di incendio: la pubblicazione contiene ed analizza infatti una serie di casi studio che illustrano l'applicazione di soluzioni conformi e alternative, contemplate nel capito S.2 del Codice di Prevenzione Incendi.

Parimenti, il volume intitolato 'La protezione attiva antincendio' contiene esempi di selezione e progettazione di alcune tipologie di impianti e presidi di protezione attiva, partendo dal capitolo S.6 del Codice di Prevenzione Incendi, dedicato ai presidi e impianti che possono controllare lo sviluppo di un incendio (estintori, reti di idranti e impianti di controllo e spegnimento), e dal capitolo S.7, incentrato sugli impianti di rivelazione e allarme antincendio (IRAI).

Lo stesso vale anche per il Volume 'Procedura sperimentale per la determinazione di ritardanti di fiamma alogenati presenti in ambienti di lavoro', che riporta un metodo analitico in grado di fornire una buona selettività e sensibilità per i ritardanti di fiamma di vecchia e nuova generazione, presenti contemporaneamente negli impianti di riciclaggio e smaltimento dei RAEE (rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche).

All'interno del volume intitolato 'Metodi per l'ingegneria della sicurezza antincendio', riguardante il triennio 2016-2018, viene data un'ampia analisi del metodo prestazionale di prevenzione incendi, quello cioè mediante il quale si definisce lo scopo del progetto e l'obiettivo da conseguire e si effettua la verifica sulla rispondenza dei requisiti stabiliti, piuttosto che rivolgere il focus sulla normativa a riguardo.

Come anticipato, non solo a livello nazionale, ma anche in ambito europeo sono stati prodotti atti in grado di modificare o chiarire lo scenario giuridico della materia in parola: è il caso della decisione di esecuzione (UE) 2019/1202 della Commissione, del 12 luglio 2019, che ha chiarito alcuni aspetti legati all'armonizzazione delle norme riguardanti gli apparecchi e tutti quei sistemi di protezione destinati a essere utilizzati in atmosfera potenzialmente esplosiva.

Nel corso della prima metà del 2020, si sono infine susseguiti diversi provvedimenti rilevanti circa l'ambito della prevenzione incendi. Molti di essi sono stati contenuti all'interno di provvedimenti normativi molto ampi, dedicati alla gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19, e contenenti talvolta anche talune indicazioni in grado di modificare lo

status quo giuridico relativo alla materia specifica in analisi, mentre in altre occasioni si parla di documenti più esclusivamente ad essa dedicati.

Per i primi, un valido esempio può essere costituito dal decreto del Ministero dell'Interno, recante "Proroga delle scadenze in materia di prevenzione incendi per le strutture sanitarie, previste dal decreto del Ministro dell'Interno del 19 marzo 2015", pubblicato il 20 febbraio 2020, così come dal decreto "Cura Italia" (n. 18 del 17 marzo 2020), poi convertito in legge (legge 24 aprile 2020, n. 27), grazie al quale è stato introdotto un filone di disposizioni direttamente incidenti sulla prevenzione incendi; un esempio per la seconda tipologia di atti menzionati può invece esser caratterizzato da quanto contenuto all'interno della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 gennaio 2020, recante "Definizione, funzioni, formazione e qualificazione della direzione delle operazioni di spegnimento degli incendi boschivi", così come dal Quaderno Inail pubblicato nell'agosto 2020, intitolato "Progettazione della misura esodo" e dedicato proprio alla valutazione dell'efficacia di cosa si intende, in ambito di prevenzione incendi, con il termine esodo.

## **L'EMERGENZA "COVID-19" E IL SUO IMPATTO SUL MONDO DEL LAVORO**

### ***La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori al centro della pandemia: il quadro internazionale ed europeo...***

La pandemia da Covid-19 ha stimolato le istituzioni della governance globale verso una univoca e rapida risposta alla preoccupante situazione epidemiologica globale. In particolare, con l'improvvisa imposizione del *lockdown* in molti Stati del mondo, sono sorte numerose intese tra le organizzazioni internazionali volte a tutelare il sistema economico e, più nello specifico, l'occupazione e la salute e sicurezza dei lavoratori.

Parallelamente, ad essere sollecitato è stato il dibattito sulle principali sfide in materia di salute e sicurezza sul lavoro correlate al rischio-contagio e, più in generale, alla situazione pandemica globale. Le organizzazioni internazionali e regionali, infatti, hanno prodotto numerosi studi e strumenti pratici sull'organizzazione del lavoro in funzione anti-contagio, nonché sulle peculiari esigenze di tutela dei lavoratori fragili.

Adottando un approccio comparativo, invece, in tutto il mondo, la pandemia ha imposto risposte ordinamentali in materia di lavoro e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori attraverso una serie di misure emergenziali che è possibile inscrivere nei due periodi di 'Fase 1' e 'Fase 2', seguiti a loro volta dalla 'Fase 3' di convivenza con il virus. Allo studio delle misure adottate da un panel di Stati UE ed extra-UE e muovendo da considerazioni di carattere costituzionale, è tuttavia possibile ravvisare differenti approcci d'intervento in materia di salute e sicurezza, conciliazione vita-lavoro e previdenza sociale.

Sin dalle prime fasi della pandemia, ruolo determinante è stato altresì ricoperto dalle istituzioni dell'Unione europea, nel tentativo di armonizzare e coordinare la gestione dell'emergenza sanitaria dei Paesi membri, attraverso una serie di azioni e interventi normativi finalizzati alla tutela della salute di cittadini e lavoratori europei. Tali interventi sono stati altresì accompagnati - nel turbinio della inaspettata crisi economica che ha investito il mondo - dalle misure volte a minimizzare l'impatto socioeconomico delle misure di lockdown, attraverso gli strumenti comuni di politica economica e di quella monetaria a supporto degli Stati membri, delle imprese e dei lavoratori.

I riferimenti specifici vanno dall'approvvigionamento dei DPI, dei dispositivi medici e dei beni essenziali all'inclusione del Covid-19 all'interno della direttiva 2000/54/CE; dalla libera circolazione dei cittadini e dei lavoratori europei durante la pandemia alle misure a sostegno per imprese e lavoratori.

### ***...E quello nazionale***

La pandemia da Covid-19, ufficialmente proclamata dall'OMS l'11 marzo 2020, ha messo in seria difficoltà il sistema politico, economico e produttivo del nostro Paese, generando una rapida e copiosa produzione normativa e regolamentare, ancora in corso al momento in cui si scrive, volta a fronteggiare gli effetti sanitari, sociali, economici e lavorativi di questa grave calamità: misure che nel loro complesso hanno inciso su tutta la materia lavoristica, quindi non solo su quella della prevenzione, che tuttavia rappresenta il principale focus di questo capitolo.

Detta produzione normativa ha mirato al bilanciamento di più valori costituzionali, quali: la salute, la libertà personale, la libertà di circolazione, la libertà di iniziativa economica privata, il diritto al lavoro ed alla sicurezza nei luoghi di lavoro. Un bilanciamento di valori il cui risultato pratico integra un cosiddetto "testo unico dell'emergenza", fatto di regole spe-

ciali che si sono succedute nel tempo e che hanno inciso inevitabilmente anche sulle consuete regole di funzionamento della gestione degli adempimenti prevenzionistici sul posto di lavoro.

Si vuole di seguito passare in rassegna i principali interventi, connessi al periodo emergenziale, del Legislatore italiano, delle Parti sociali e della prassi amministrativa in materia prevenzionistica con particolare riferimento alle seguenti tematiche: lavoro agile, dispositivi di protezione individuale, misure di prevenzione nei Protocolli e nelle Linee guida, sanzioni e attività ispettiva, qualificazione della malattia da COVID-19 contratta in occasione di lavoro o in itinere come infortunio sul lavoro, sorveglianza sanitaria, formazione prevenzionistica, versamenti dei premi assicurativi INAIL.

# SEZIONE I

## L'ANDAMENTO DI INFORTUNI E MALATTIE PROFESSIONALI A LIVELLO INTERNAZIONALE, EUROPEO E NAZIONALE E I NUMERI DELL'EMERGENZA "COVID-19"

### CAPITOLO I

#### DISOCCUPAZIONE, INFORTUNI E MALATTIE PROFESSIONALI: IL PANORAMA GLOBALE, EUROPEO E ITALIANO, NUMERI ALLA MANO

**SOMMARIO:** - 1. Premessa. - 2. Impiego e disoccupazione nel mondo: il Rapporto OIL. - 3. Gli infortuni sul lavoro in Europa: i dati Eurostat ed EU-OSHA - 4. Infortuni e malattie in Italia: i dati dell'INAIL - 5. Ispezioni e sanzioni: i dati dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

#### 1. PREMESSA

Come anticipato, la novità di questa edizione starà nell'approccio allo studio della materia trattata: volendo infatti perseguire un metodo deduttivo, già a partire da questo capitolo verrà dapprima dato risalto ad analisi statistiche e dati di carattere globale, per poi entrare nel merito della situazione europea e, infine, di quella italiana. Partendo dunque da una panoramica generale relativa alla situazione occupazionale globale, in base a quanto contenuto all'interno del rapporto 'Prospettive occupazionali e sociali nel mondo: Tendenze 2020' dell'OIL, il capitolo analizza le statistiche facenti riferimento a singole macro aree geografiche. Segue quindi, tanto in relazione al fenomeno degli infortuni sul lavoro, quanto alle violazioni della normativa prevenzionistica, un'analisi circoscritta al territorio europeo, prendendo come punto di riferimento le banche dati a disposizione e ciò che è emerso dal rapporto della European Agency for Safety and Health at Work (Eu-OSHA), intitolato 'The value of occupational safety and health and the societal costs of work-related injuries and diseases'.

Si arriva così all'analisi dei dati circoscritti al panorama nazionale, con un primo, fondamentale riferimento alla questione infortunistica, principalmente in base a quanto reso pubblico dall'INAIL, dedicando ampio spazio alla più recente analisi statistica di infortuni, infortuni con esito mortale e malattie professionali denunciate all'Istituto.

Allo stesso modo, viene anche resa un'analisi riguardante ispezioni e sanzioni, in base ai dati dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Anche in questo caso, il riferimento con i dati riguardanti il più recente passato permetteranno di comprendere quale efficacia stiano avendo, in generale, i dispositivi prevenzionistici e afferenti all'implementazione della salute e sicurezza sul lavoro.

È infine fondamentale sottolineare che quando si parla di lavoro, specialmente in relazione ai fenomeni infortunistici verificatisi nello svolgimento della propria professione, risulta tuttavia spesso riduttivo menzionare i soli, freddi dati. All'interno di questo capitolo non ci si limiterà dunque al mero rendiconto numerico, privo di empatia e di coinvolgimento attivo, di ciò che di tragico si è verificato nel mondo del lavoro. Nell'analisi e nel commento delle varie banche dati dalle quali si è attinto, si tenterà dunque di trarre conclusioni del più ampio respiro possibile, tenendo sempre bene a mente l'impossibilità di menzionare ogni singola situazione o settore professionale contenuti all'interno delle statistiche in analisi, alle quali si rimanderà di volta in volta per una più completa e definitiva visione d'insieme.

#### 2. IMPIEGO E DISOCCUPAZIONE NEL MONDO: IL RAPPORTO OIL

Partendo da un'analisi ad ampio spettro della situazione lavorativa globale, secondo quanto emerso dal nuovo rapporto pubblicato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), il problema principale dei mercati professionali è e rimane la scarsa qualità delle condizioni lavorative, che ogni giorno costringe milioni di persone ad accettare situazioni di lavoro troppo spesso inadeguate. I dati contenuti nel rapporto 'Prospettive occupazionali e sociali nel mondo: Tendenze 2020 (World Employment and Social Outlook: Trends 2020 - WESO)' mostrano che, nel 2019, la maggioranza dei 3,3 miliardi di persone occupate nel mondo era soggetta a condizioni inadeguate in termini di si-

curezza economica, benessere materiale e pari opportunità. Inoltre, i risultati positivi relativi alla riduzione della disoccupazione a livello globale non si sono trasformati in un reale miglioramento della qualità del lavoro.

Il rapporto OIL identifica una serie di gravi *deficit* in materia di lavoro dignitoso, mettendo in guardia sul fatto che, con l'attuale ritmo di avanzamento, la realizzazione dell'obiettivo di un lavoro dignitoso per tutti, fissato dagli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile — in particolare, l'Obiettivo numero 8 — rischierebbe seriamente di divenire irrealistica ed irrealizzabile per molti Paesi.

Il rapporto avverte che alcuni nuovi modelli di *business*, compresi quelli generati dalle nuove tecnologie, minacciano di compromettere i risultati sinora raggiunti nel mercato del lavoro, in termini di miglioramento delle condizioni lavorative e di sicurezza del posto di lavoro, di protezione sociale e di coperture legislative *ad hoc*. Questi moniti rischiano dunque di trasformarsi in realtà, a meno che i responsabili delle politiche non affrontino le sfide che giorno dopo giorno si pongono loro davanti.

Tra le questioni particolarmente degne di nota ed evidenziate dal Rapporto, vi è la mancanza di progresso nell'eliminazione del divario di genere nella partecipazione alla forza lavoro. Solo il 47% delle donne fa parte della forza lavoro complessiva, rispetto al più consistente 74% rappresentato dagli uomini. Le donne sono anche sovra-rappresentate nella forza lavoro potenziale e, al contempo, sottoutilizzata.

Un altro problema è la persistenza del lavoro informale, che coinvolge il numero sconvolgente di due miliardi di lavoratori — ovvero il 61% del totale dei lavoratori e lavoratrici nel mondo. È inoltre preoccupante che più di un/a giovane su cinque al di sotto dei 25 anni di età non sia né occupato/a, né incluso in programmi di istruzione o formazione professionale, rientrando così nell'ormai nota e consolidata categoria dei *NEET* (*Neither in Employment nor in Education or Training*), e tutto ciò non fa che compromettere ulteriormente le prospettive occupazionali presenti e, soprattutto, future.

Il rapporto annuale in esame evidenzia anche alcune aree nelle quali si sono realizzati dei passi in avanti. Se l'economia mondiale riuscisse ad evitare una contrazione significativa, le proiezioni attuali vedrebbero la disoccupazione in ulteriore calo in molti Paesi. Negli ultimi 30 anni c'è stata, parimenti, una grande diminuzione della povertà da lavoro, e dunque di mal retribuzione, soprattutto negli Stati a reddito medio, e un aumento del numero di persone che partecipano all'istruzione e alla formazione.

Passando ora a un'analisi più dettagliata di quanto emerso dal rapporto, prendendo in esame, singolarmente, le diverse aree mondiali, emergono molti dati interessanti, dai quali poter trarre ulteriori spunti e considerazioni. In Africa, ad esempio, il tasso di disoccupazione è al 6,8%, mentre il 60% della forza lavoro risulta essere stabilmente occupato. Oltre il 63% della popolazione totale in età lavorativa partecipa al mercato del lavoro, anche se il tasso di occupazione varia dal 46% nel Nord Africa al 68% nell'Africa sub-sahariana. Il dato pocanzi riportato, legato alla grande quantità di occupati, a dispetto della minima percentuale di disoccupati, non deve però essere interpretato come il segno evidente di un mercato del lavoro ben funzionante, dal momento che, per gran parte della popolazione africana, la disoccupazione non è un'opzione. Una percentuale considerevole della popolazione occupata si trova quindi coinvolta in accordi professionali caratterizzati da insicurezza, bassa retribuzione e mancanza di protezione sociale, vale a dire in attività come il lavoro per conto proprio e il contributo al lavoro familiare, che insieme rappresentano circa il 68% dell'occupazione totale nell'area.

La forza lavoro dovrebbe poi, in previsione, subire incrementi annui di oltre 14 milioni di individui. Tuttavia, si prevede che i tassi di crescita economica fino al 2021 saranno troppo bassi per permettere di creare posti di lavoro sufficienti, per quantità e qualità, ad assorbire la forza lavoro in continua, rapida crescita.

Per quanto concerne il Nord America, nel 2020, il tasso di disoccupazione, previsioni e stime alla mano, dovrebbe rialzarsi rispetto ai valori raggiunti nel 2019. Fa però ben sperare il dato relativo alla correlazione tra istruzione e possibilità di trovare un impiego: le persone con un'istruzione avanzata hanno infatti una probabilità doppia di ottenere un lavoro, rispetto a quelle con un'istruzione di livello base. Questa in analisi rimane inoltre la regione con la più alta incidenza di lavoro su piattaforme digitali, segno di quanto l'informatizzazione della società sia qui entrata a far parte stabilmente della quotidianità professionale.

Nella zona dell'America Latina e dei Caraibi, nonostante la crescita economica sostenuta, l'occupazione dovrebbe aumentare solo dell'1,1% su base annua nel prossimo biennio, con mancanza di formalità e scarsa qualità degli ambienti professionali a dominare trasversalmente tutti i tipi di lavoro.



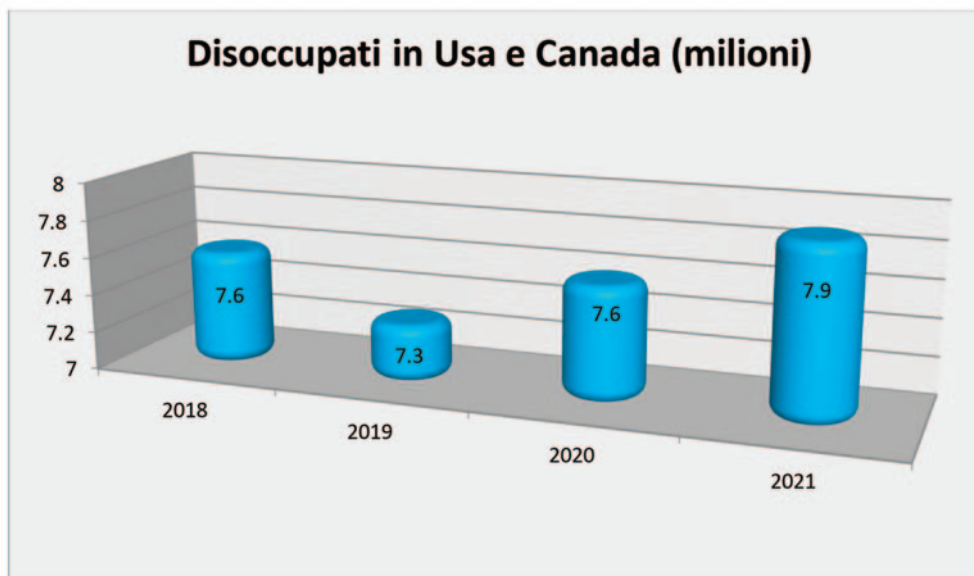


Figura 1: Elaborazione Ufficio SSL ANMIL su dati OIL

Quanto al mondo arabo, si prevede che il tasso di disoccupazione rimanga stabile all'8% per cento fino al 2021, con una differenza più che percepibile, in relazione al tasso di disoccupazione nei Paesi non appartenenti al Consiglio di Cooperazione del Golfo (CCG), giunta addirittura al triplo rispetto ai sei Paesi ad esso aderenti, vale a dire Arabia Saudita, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Oman e Qatar. I lavoratori migranti rappresentano, in questa zona del mondo, il 41% del totale degli occupati nella regione, con una media di lavoratori stranieri che, nei suddetti Paesi appartenenti al CCG, rappresentano più della metà di tutti gli occupati. Nota particolarmente dolente, in quest'area, è rappresentata dal tasso di occupazione femminile, giunto al 18% per cento, che corrisponde a meno di 1/4 di quello maschile. Anche il tasso di disoccupazione giovanile rappresenta una tematica piuttosto delicata, avendo questo raggiunto il 20,1% e quadruplicato quello degli adulti.

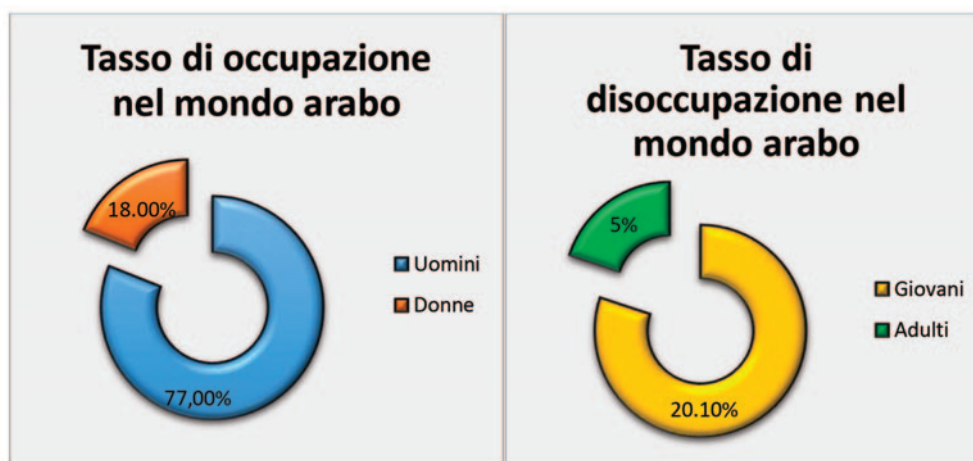


Figure 2 e 3: Elaborazione Ufficio SSL ANMIL su dati OIL

Per quanto riguarda l'area dell'Estremo Oriente, si riscontra una continua crescita dell'economia, seppure ad un ritmo più lento rispetto a quello degli anni precedenti. Si prevede infatti che il tasso di disoccupazione nella regione si attesti intorno al 4,5% (ben al di sotto di quello medio su scala mondiale) fino al 2021, seguendo un andamento molto simile a quello del territorio nord americano. La trasformazione strutturale dell'economia ha portato a un ricollocamento in altri settori di molti lavoratori agricoli, anche se questo non ha prodotto miglioramenti rilevanti in termini di qualità del lavoro. Gran parte dei lavoratori continua a dirsi non sicura del proprio lavoro, di una stabilità del reddito e di un contratto di lavoro in forma scritta. Mentre in alcuni Paesi della regione la copertura della protezione sociale è stata significativamente ampliata, questa rimane estremamente bassa negli Stati con i tassi di povertà più elevati. Infine, arrivando alla fascia territoriale europea e mediorientale, viene anzitutto evidenziato come, nell'Europa setten-

trionale, meridionale e occidentale, la disoccupazione abbia raggiunto il livello minimo del decennio, e si prevede che continui a diminuire fino al 2021. In Europa orientale, invece, il numero di persone occupate dovrebbe ridursi dello 0,3 per cento nel corso del prossimo biennio, all'interno di un contesto nel quale i fattori demografici stanno progressivamente riducendo la forza lavoro, e, come conseguenza di ciò, anche il tasso di disoccupazione sarà destinato a calare, senza poter essere però letto in chiave realmente positiva.

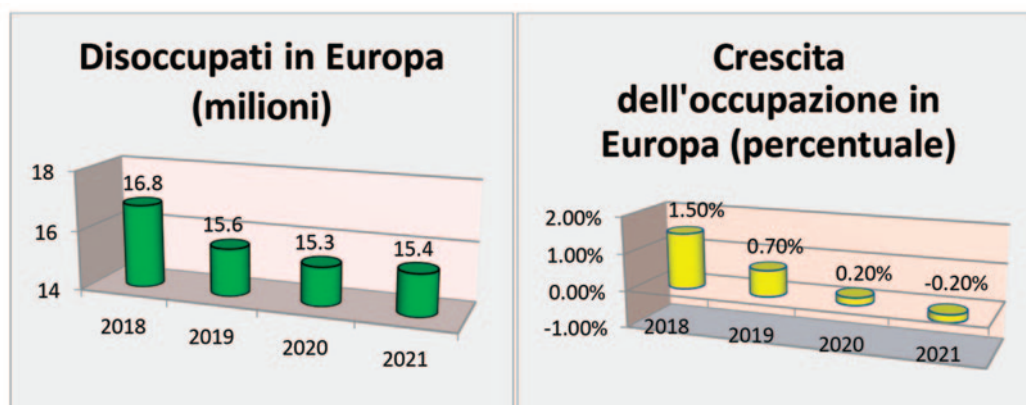


Figure 4 e 5: Elaborazione Ufficio SSL ANMIL su dati OIL

Stando poi alle stime derivanti dai dati contenuti all'interno della banca dati ILOStat, si prevede che, nel mondo, tra il 2020 e il 2024 la disoccupazione colpirà maggiormente i lavoratori compresi la fascia di età tra i 15 e i 24 anni, arrivando a toccare, su scala globale, il 12,6% del totale. Per gli under 15 e per gli over 25 invece, la percentuale oscilla tra il 6 e il 7%, senza al momento applicare distinzioni di genere. Qualora infatti si volesse effettuare questo ulteriore passaggio, le differenze tra lavoratori e lavoratrici non sarebbero evidenti come si potrebbe pensare, arrivando al massimo ad un gap di un punto percentuale. Le stime vedono però, da qui al 2024, un crollo della disoccupazione in ogni fascia giovanile presa in considerazione: è da vedere se, al momento della raccolta dei dati analizzati, studiosi e autori avessero già preso in considerazione l'effetto disastroso che la crisi sanitaria globale potrebbe concretamente avere sul mercato del lavoro, oltre ai danni già verificatisi, di cui si potrà leggere con maggior cognizione di causa nel capitolo del Rapporto appositamente redatto.

Simili anche, se lette in percentuale, anche le stime relative al working poverty rate globali: nelle fasce giovanili infatti, senza anche in questo caso considerare distinzioni di genere, dovrebbe aver luogo un lento abbassamento del quantitativo totale di lavoratori che si trovino in condizioni di povertà, passando dal 12,6% del 2020 (con riferimento alla fascia di età 15-24 anni), al 12,4% del 2021, benché anche in questo caso la premessa precedentemente prevista, direttamente collegata alla pandemia, non può non essere ribadita col medesimo vigore.

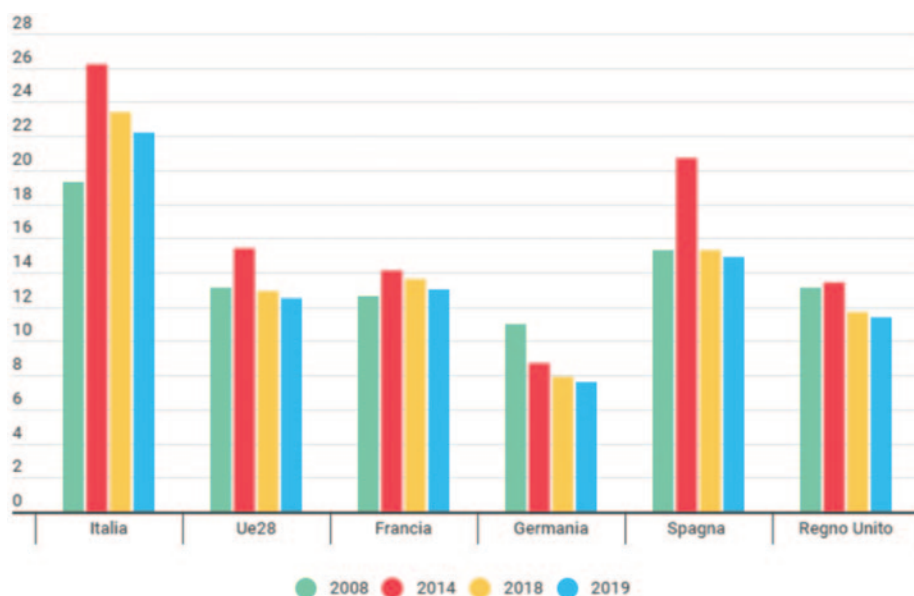


Figura 6. NEET in Italia e negli altri Paesi Ue, in valore percentuale. Fonte grafico: TrueNumbers. Fonte dati: Istat

Non può che preoccupare, infine, come già introdotto, il dato relativo ai NEET, vale a dire ai giovani, ricompresi nella già menzionata fascia di età 15-24 anni, che non siano attivamente coinvolti in percorsi formativi o occupazionali: incrociando infatti i dati, su scala globale, dal 2015 al 2019, si nota una crescita esponenziale dei valori percentuali di giovani che non siano in alcun modo impegnati in studi o attività lavorative, passando dal 21,7% del 2015 al 22,2% del 2019. In questo caso ha però senso fare un passaggio in più, addentrandosi nella scissione uomo/donna: se infatti il rateo relativo agli uomini ha subito una crescita, ma si è sempre mantenuto su livelli percentuali piuttosto contenuti (dal 12,9% del 2015 al 13,9% del 2019), per le donne il dato tende ad alzarsi in maniera quasi vertiginosa, rimanendo attorno al 31%, senza subire dunque grosse modifiche, ma riuscendo a doppiare il dato relativo ai giovani di sesso maschile.

### **3. GLI INFORTUNI SUL LAVORO IN EUROPA: I DATI EUROSTAT ED EU-OSHA**

Proprio in relazione all'area europea, ma con specifico riferimento alla tematica della sicurezza sul lavoro, Eurostat ha reso noti, nel dicembre 2019, i dati riguardanti gli incidenti, mortali e non, verificatisi in ambito lavorativo tra il 2010 e il 2017.

Da una prima analisi statistica, risulta anzitutto come, nel 2017, si siano verificati 3.342.349 incidenti non mortali che abbiano provocato almeno quattro giorni di assenza dal lavoro nei 28 Stati facenti parte dell'UE. È importante però, in tal senso, sottolineare che le statistiche infortunistiche di EUROSTAT, o meglio della sua sezione ESAW (European Statistics Accidents at Work) non considerano gli infortuni in itinere, in quanto non riconosciuti come lavorativi da tutti i Paesi europei. Ciò premesso, tra il 2010 e il 2017 c'è stata inoltre una diminuzione del numero totale di incidenti non mortali sul lavoro nell'UE, ridottisi di quasi 240mila casi rispetto ai 3.581.628 del 2010. Un esame più approfondito rivela che il maggior calo è stato registrato tra il 2010 e il 2012, dopodiché il numero di incidenti non mortali sul lavoro è stato protagonista di un aumento progressivo relativamente stabile.

Quanto alla differenza tra infortuni coinvolgenti lavoratori e lavoratrici, i primi sono stati ben 2.231.163, mentre le seconde un totale di 1.023.118, andando a costituire un rapporto di oltre due lavoratori per ogni lavoratrice infortunata. A livello territoriale, è la Germania a detenere il negativo primato di casi: sono stati infatti 878.525 gli infortuni verificatisi in territorio tedesco, mentre in Francia se ne sono verificati 753.156, vale a dire quasi il triplo di quelli avvenuti in Italia (294.161).

Di tutti gli incidenti non mortali, ben 2.487.794 hanno avuto luogo nel macrosettore comprendente agricoltura, industria e servizi, seguito dal settore manifatturiero, dove 625.239 persone hanno subito infortuni non mortali nel 2017.

Quanto alla tipologia di infortuni, 916.912 sono state le slogature, distorsioni e stiramenti, mentre 973.565 incidenti sono stati costituiti da ferite superficiali. Le fratture ossee sono state in totale 378.436, mentre le amputazioni traumatiche di arti 14.074.

Quanto invece agli incidenti mortali, nel 2017 se ne sono verificati ben 3552 nell'intera UE, con un rapporto di circa un incidente con esito fatale ogni 940 incidenti non mortali.

Tra il 2010 e il 2017 è stata riscontrata una diminuzione del numero totale di incidenti mortali sul lavoro, con 897 decessi in meno. Nell'arco di tempo in analisi, il numero di incidenti mortali è diminuito da 4449 a 3674 nel 2013 (-17,4%) prima di aumentare del 5,5% tra il 2013 e il 2015. In termini assoluti, anche gli incidenti mortali si sono verificati più consistentemente nel macrosettore comprendente agricoltura, industria e servizi, con un totale di 3160 casi, seguito dal settore manifatturiero, in cui 496 persone nell'UE hanno perso la vita nel 2017.

Per quanto concerne le dinamiche dalle quali è scaturito il decesso, in 398 casi esso è nato da un evento traumatico che ha portato a una o più fratture ossee, mentre sono 154 gli infortuni mortali scaturiti da ferite superficiali.

La differenza tra uomini e donne è in questo caso ancor più netta: dei 3552 decessi, ben 3327 hanno visto quali vittime dei lavoratori, mentre 222 sono state le vittime di sesso femminile, per un rapporto di oltre 1\10. A livello territoriale, è la Francia a contare un maggior numero di vittime sul lavoro (585), seguita da Italia (484) e Germania (430).

A riguardo, è importante menzionare la novità costituita dal report predisposto e pubblicato da Eurostat il 20 aprile 2020, intitolato "Are EU citizens safe at work?" e dedicato agli infortuni avvenuti con esito mortale nel territorio dell'Unione. Come riportato all'interno dello studio, nell'Unione europea oltre 2 milioni di infortuni sul lavoro non mortali hanno provocato un'assenza dal lavoro per quattro o più giorni nel 2017, e 2912 infortuni sul lavoro sono stati fatali. Il tasso di incidenza standardizzato è diminuito negli ultimi sette anni nell'Unione, da 2,87 incidenti mortali per 100.000 lavoratori nel 2010, a 2,25 nel 2017 (il periodo cioè di cui sono già stati analizzati i dati relativi agli infortuni nel precedente, analogo capitolo dedicato del Rapporto). Il tasso di incidenza standardizzato più alto è quello facente riferimento alla Romania, mentre il più basso a Malta. Tra i singoli Stati, 16 dei 27 Stati membri dell'UE hanno registrato un tasso di incidenza standardizzato superiore alla media dell'Unione, ed i tassi di incidenza più elevati sono stati registrati,

come detto, in Romania, con 5,72 incidenti mortali ogni 100 000 lavoratori, seguita da Bulgaria (4,30), Austria (4,11), Portogallo (3,86), Francia (3,58) e Lituania (3,47). Al contrario, assieme a Malta, avente registrato il tasso di incidenza standardizzato più basso nel 2017 con 0,57 incidenti mortali ogni 100000 lavoratori, ci sono i Paesi Bassi (0,78), Cipro (0,85) e l'Estonia (1,02).

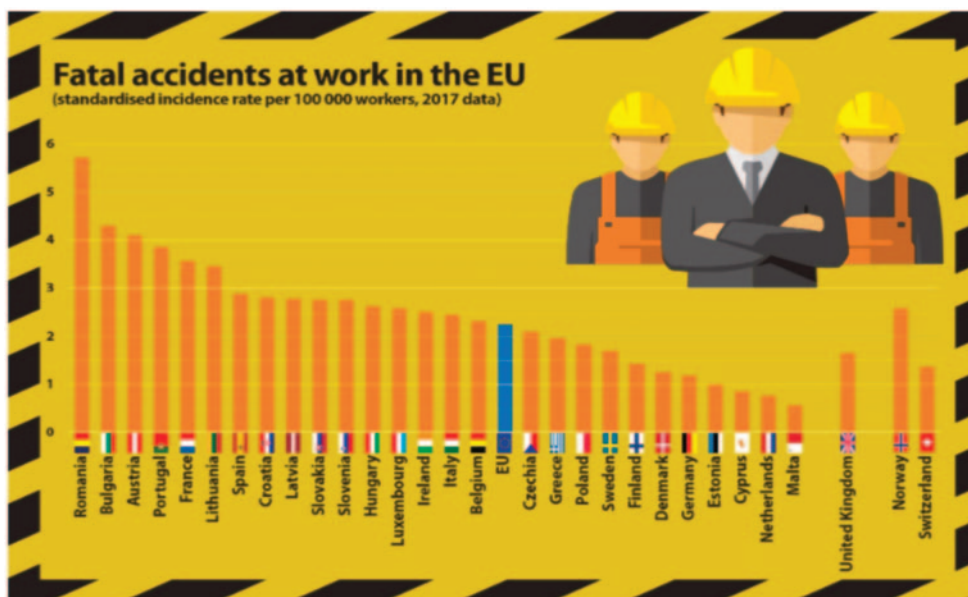


Figura 7. Infortuni mortali sul lavoro riconosciuti nell'Unione Europea al 2017, Stato per Stato. Fonte: Eurostat

Merita attenzione anche l'aggiornamento relativo al fardello economico costituito dall'investimento nella sicurezza sul lavoro, a cui l'Eu-OSHA ha dedicato un report annuale intitolato *'The value of occupational safety and health and the societal costs of work-related injuries and diseases'*, aggiornando quanto già realizzato lo scorso anno e contenuto all'interno della prima edizione del Rapporto. Dall'analisi dei dati, suddivisi per Paesi in base al modello di gestione della SSL scelto, vale a dire Top-Down o Bottom-Up, emerge un peso economico non indifferente derivante da infortuni e malattie professionali negli Stati osservati, vale a dire Italia, Germania, Finlandia, Paesi Bassi e Polonia.

Country		Finland	Germany	The Netherlands	Italy	Poland
<b>Cases</b>		131,867	2,262,031	323,544	1,907,504	1,156,394
<b>Direct costs</b>	In million €	€ 484	€ 10,914	€ 2,137	€ 8,491	€ 1,882
<b>Direct cost % total</b>		8%	10%	9%	8%	4%
<b>Indirect costs</b>	In million €	€ 4,362	€ 70,658	€ 16,468	€ 58,961	€ 19,588
<b>Indirect cost % total</b>		72%	66%	69%	56%	45%
<b>Intangible costs</b>	In million €	€ 1,196	€ 25,557	€ 5,147	€ 37,392	€ 22,311
<b>Intangible cost % total</b>		20%	24%	22%	36%	51%
<b>Total economic burden</b>	In million €	€ 6,042	€ 107,129	€ 23,751	€ 104,844	€ 43,781
<b>Percentage of GDP with intangible cost</b>		2.9%	3.5%	3.5%	6.3%	10.2%
<b>Percentage of GDP, direct and indirect costs only</b>		2.3%	2.7%	2.7%	4.0%	5.0%
<b>Per case cost</b>		€ 45,816	€ 47,360	€ 73,410	€ 54,964	€ 37,860
<b>Per employed person</b>		€ 2,479	€ 2,664	€ 2,855	€ 4,667	€ 2,722
<b>GDP per employed</b>		€ 86,016	€ 75,692	€ 82,159	€ 73,565	€ 26,738

Figura 8. Fardello economico derivante da infortuni e malattie professionali per Stati, in applicazione del modello Bottom-Up. Fonte: Eu-OSHA

Senza volersi addentrare necessariamente all'interno dei vari e complessi calcoli realizzati, ciò che emerge dallo studio è che il modello bottom-up risulta maggiormente preciso e in grado di fornire maggiori informazioni sui diversi costi da prendere in considerazione. Tuttavia, la disponibilità e l'affidabilità dei dati possono essere un problema enorme, divenendo un'attività che richiede molto tempo. L'Eu-OSHA sottolinea infine come il conteggio dei casi di in-

fortunio legati al lavoro dovrebbe essere migliorato in ogni Stato facente parte dell'Unione. Anche gli stessi dati specifici, Paese per Paese, relativi ai costi sanitari dovrebbero essere più facili da ottenere. Infine, viene suggerito come risulterebbe assai utile dar vita a un file interamente dedicato al modo di valutare gli impatti sulla vita e sulla salute dei due modelli, così da creare maggiore consapevolezza in entrambi i casi.

#### 4. INFORTUNI E MALATTIE IN ITALIA: I DATI DELL'INAIL

Entrando ora nel dettaglio di quanto riguarda gli infortuni sul lavoro verificatisi e denunciati all'INAIL, nel 2019, stando alla Relazione annuale 2019, pubblicata dall'Istituto il 14 luglio 2020, le denunce di infortunio con riferimento all'intero anno precedente hanno registrato, rispetto al 2018, una sostanziale stabilità dei casi in complesso e un calo degli infortuni mortali. Sono state infatti registrate poco meno di 645 mila denunce di infortuni accaduti nel 2019 (lo 0,09% in meno rispetto al 2018). Gli infortuni riconosciuti sul lavoro sono poco più di 405 mila e 500, di cui circa il 18,6% "fuori dell'azienda" (cioè "con mezzo di trasporto" o "in itinere"). Un aumento ha riguardato proprio gli infortuni in itinere, passati dai 103mila dell'anno precedente agli oltre 105mila del 2019, nonostante siano diminuiti nel complesso quelli verificatisi con mezzo di trasporto.

Sono state 1.156 le denunce di infortunio mortale, con una riduzione dell'8,5% rispetto al 2018. Gli infortuni accertati "sul lavoro" sono 628 (il 17,2% in meno rispetto al 2018), di cui 362, circa il 57,6%, "fuori dell'azienda" (52 casi sono ancora in istruttoria).

Una diminuzione è ravvisabile nel settore industriale e dei servizi (-0,26%), e dell'agricoltura (-1,96%), mentre un aumento (+1,31%) è ravvisabile nel Conto Stato.

Passando all'analisi territoriale, si registra una diminuzione di infortuni registrati nel Nord-Ovest e nel Nord-Est e al Sud, mentre gli aumenti riguardano il Centro e le Isole.

Nella divisione tra lavoratori e lavoratrici, il segno meno riguarda i soli uomini, tra i quali va registrato un -0,28% (da 414.864 a 413.717) rispetto all'anno precedente, mentre aumentano dello 0,24% (da 230.531 a 231.086) gli infortuni aventi coinvolto lavoratrici.



Figura 9. Infortuni sul lavoro riconosciuti dall'Inail nel 2019, per genere e modalità di accadimento. Fonte: INAIL

Per i lavoratori extracomunitari si registra un importante incremento degli infortuni denunciati, pari cioè al 4,61%, mentre diminuiscono le denunce dei lavoratori italiani (-0,72%) e quelle dei comunitari (-1,48%). Infine, nella distinzione per fasce di età, emergono importanti aumenti per gli infortuni occorsi a lavoratori under 30 ed over 55, mentre, nonostante diminuiscano le denunce relative a lavoratori compresi nella fascia anagrafica 30-49 anni, è ad essi che continuano a fare riferimento oltre il 40% degli infortuni totali denunciati.

Migliora, come anticipato, il dato riguardante gli infortuni aventi avuto esito mortale, verificatisi e denunciati all'INAIL nell'arco di tempo in analisi: questi sono infatti stati in totale 1.156, vale a dire 108 in meno rispetto ai 1.264 del 2018.

Il dato attuale, che corrisponde ad una diminuzione del 8,54%, non deve però esser letto in maniera eccessivamente positiva: nel 2018 infatti, gli incidenti plurimi, in cui era cioè coinvolta più di una persona, sono stati ben 24 (su tutti, il tragico crollo del ponte Morandi a Genova), causando un totale di 82 vittime.

Per quanto concerne le malattie professionali, le denunce pervenute all'Istituto nel 2019 sono state 61.201, vale a dire 1.743 in più rispetto all'anno precedente. L'aumento, facendo un raffronto per genere, si traduce in 645 casi in più (+4,03%) per le lavoratrici e 1.098 casi in più per i lavoratori (+2,53%). Le patologie denunciate sono tuttavia aumentate nel solo settore di Industria e servizi, da 47.424 a 49.378 (+4,21%), mentre sono diminuite in Agricoltura e persino nel Conto Stato. In tal senso, contribuisce a dare vita ad un'analisi completa anche il "Dossier donne 2020" pubblicato dall'Inail lo scorso 6 marzo, all'interno del quale viene data un'ampia panoramica sulla situazione lavorativa delle donne in Italia e nel mondo, facendo anche riferimento ad ulteriori studi di carattere internazionale. Secondo il Global Gender Gap Report 2020 del World Economic Forum infatti, per sanare le differenze di genere attualmente presenti, saranno necessari circa 100 anni, che diventano 257 se si considera il solo accesso alla partecipazione economica. Se si considerano anche i sotto indicatori, si osserva che è forte anche la disparità di trattamento salariale a parità di mansioni. Più le donne studiano, più tale divario sembra aumentare, piuttosto che ridursi: se un laureato guadagna il 33% in più di un diplomato, una laureata arriva appena al 14% in più. Nel periodo compreso tra il 2014 e il 2018, le denunce di infortunio presentate all'Inail aventi coinvolto lavoratrici sono diminuite nel complesso del 2,7% (dalle 663.037 del 2014 alle 645.390 del 2018). A fronte di un aumento dell'occupazione femminile, calcolato dall'Istat nella misura del +4,7%, le denunce di infortunio delle lavoratrici sono passate dalle 238.010 del 2014 alle 230.509 del 2018, pari a una diminuzione percentuale del 3,3%, maggiore rispetto al calo rilevato tra i lavoratori (-2,4%), per i quali l'Istat ha registrato un aumento dell'occupazione pari al 3,9%. Nello stesso quinquennio l'incidenza delle donne sul totale degli infortuni è diminuita dal 35,9% al 35,8%.

Le denunce di infortunio con esito mortale tra le lavoratrici sono state due in più, dalle 114 del 2014 alle 116 del 2018, pari al +1,8%, più contenuto rispetto all'aumento del 5,1% rilevata nello stesso arco di tempo tra i lavoratori. Nel 2018, l'incidenza degli infortuni delle lavoratrici è stata particolarmente elevata nel settore dei servizi domestici e familiari (colf e badanti), con l'89,7% sul totale delle denunce del settore, seguito dal settore della sanità e assistenza sociale (74,2%).

Rispetto alle denunce in complesso, il numero di infortuni in itinere, avvenuti cioè nel tragitto di andata e ritorno tra la casa e il posto di lavoro, per le lavoratrici supera anche in valore assoluto quello dei colleghi uomini (rispettivamente 53.386 contro 50.003), rappresentando per le donne il 23,2% delle segnalazioni, una denuncia su quattro quindi, contro il 12,1% maschile. Per le denunce con esito mortale l'incidenza di questa tipologia di infortunio tra le lavoratrici è ancora più marcata: nel 2018, infatti, un decesso femminile su due (59 su 116) è avvenuto in itinere, rapporto che per gli uomini scende a circa uno su quattro (26,8%). Queste proporzioni si riscontrano anche negli anni precedenti e nei primi dati provvisori del 2019.

Allo stesso modo, è importante analizzare anche i dati relativi ai primi sei mesi del 2020. Per quanto concerne infatti gli infortuni sul lavoro, al 30 giugno 2020 sono stati denunciati un totale di 244.896 infortuni, con un evidente calo rispetto ai 323.831 del periodo analogo facente riferimento al 2019. In questo ha chiaramente influito il periodo di lockdown generalizzato vissuto dal nostro Paese e, più in generale, da buona parte dei lavoratori nel mondo. Tale calo ha riguardato per lo più il settore di industria e servizi e quello statale, mentre il comparto agricolo ha visto diminuire in maniera meno evidente i lavoratori infortunati in esso coinvolti. Aumentano invece, anche in maniera piuttosto importante, gli infortunati facenti riferimento al comparto sanitario, passati da 12.992 dei primi sei mesi del 2019 a 35.155 di questa prima metà di 2020, rendendo ancor più evidente quanto la pandemia abbia influito sui dati in analisi, essendo stato parimenti equiparato il contagio a infortunio sul lavoro.

È opportuno sottolineare come il calo degli infortunati in Italia abbia riguardato per lo più lavoratori di sesso maschile, passati da 206mila a 142mila, mentre lo stesso non può dirsi per le lavoratrici, scese in maniera molto meno evidente, da 117mila a 102mila: tale dato va però, ancora una volta, incrociato con la prevalenza di lavoratrici nel comparto sanitario, quello cioè che ha riportato il maggior numero di contagi e, dunque, di infortuni sul lavoro direttamente derivanti da Covid-19, oltre alla più generale grande attività richiesta proprio a questa tipologia di lavoratori da marzo in poi, per la quale sono stati certamente maggiormente esposti ad infortuni anche non necessariamente di tipo virulento.

Ad aumentare sono stati invece gli infortuni aventi riportato un esito mortale, passati da 482 della prima metà del 2019 a 570 del gennaio-giugno 2020. Anche in questo caso, l'aumento più evidente ha riguardato il settore sanitario, dove si è passati da 3 a 37 decessi verificatisi a causa di un infortunio sul lavoro. Non è un caso, parimenti, che la maggior parte dei decessi di tal sorta abbiano avuto luogo nel Nord-Ovest del Paese, visto quanto accaduto in Lombardia, dove ben 145 persone hanno perso la vita tra gennaio e giugno 2020, doppiando il dato registrato al 30 giugno dello scorso anno.

Per quanto concerne infine le malattie professionali, il calo è stato anche in questo senso tangibile, passando da un totale di 32.575 denunce relative alla prima metà del 2019, alle 20.337 dell'analogo periodo di riferimento relativo al 2020. Anche in questo caso, il calo ha riguardato per lo più le denunce provenienti da lavoratori, passate da 23.710 a 14.919, mentre tale diminuzione è stata certamente meno evidente in relazione alle lavoratrici, passate da 8.865 a 5.418.

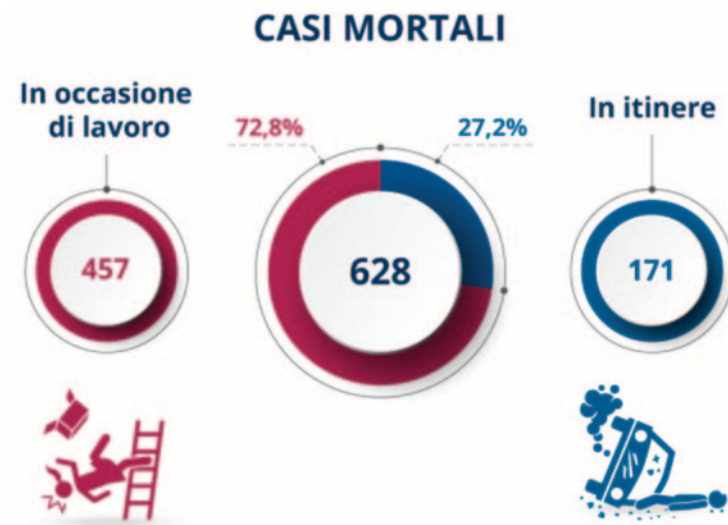


Figura 10. Infortuni mortali sul lavoro riconosciuti dall'Inail nel 2019, per genere e modalità di accadimento. Fonte: INAIL

## 5. ISPEZIONI E SANZIONI: I DATI DELL'ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO

Anche in questo ambito, principale novità rispetto a quanto già contenuto nella prima edizione del rapporto è rappresentata dal 'Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, relativo all'anno 2019'. Questo ha infatti messo a nudo le criticità per lo più riguardanti il lavoro nero ed irregolare, le forme di evasione ed elusione contributiva e le violazioni delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

MONITORAGGIO ATTIVITÀ DI VIGILANZA ANNO 2019					
DATI NAZIONALI					
Ambito della vigilanza	Aziende ispezionate	Aziende irregolari*	N. lavoratori irregolari	N. lavoratori totalmente in nero	Recupero contributi e premi evasi
Vigilanza Lavoro	113.786	72.255	93.482	32.367	144.723.027
Vigilanza Previdenziale	16.456	12.999	212.836	4.805	1.006.924.808
Vigilanza Assicurativa	12.143	13.832	49.827	4.372	85.484.998
<b>TOTALE</b>	<b>142.385</b>	<b>99.086</b>	<b>356.145</b>	<b>41.544</b>	<b>1.237.132.833</b>
*Nel dato sono conteggiate anche le verifiche avviate negli anni precedenti e definite nel corso del 2019.					
	<b>70%</b>	<b>% aziende irregolari (su accertamenti definiti)</b>			
Accertamenti ispettivi (cassa integrazione, patronati, contratti di solidarietà ecc.) svolti da personale INL	<b>17.420</b>				
<b>TOTALE GENERALE ISPEZIONI ED ACCERTAMENTI ISPETTIVI</b>	<b>159.805</b>				

Figura 11. Dati nazionali relativi all'attività ispettiva svolta dall'INL nel 2019. Fonte: INL

Nel documento in questione è stato riportato che l'azione ispettiva ha riguardato un totale di 142mila aziende, di cui oltre 99mila sono risultate irregolari. Con riferimento esclusivo all'ambito della salute e sicurezza sul lavoro, limitatamente agli ambiti di competenza ex art. 13, d. Lgs. n. 81/2008, 15.859 aziende sono risultate irregolari su 18.446 accertamenti definiti, con un tasso di irregolarità pari all'86% su pratiche concluse nell'anno (+4% rispetto al 2018) e 31.453 violazioni contestate (28.632 penali e 2.821 amministrative).

L'Ispettorato sottolinea ancora una volta, all'interno del Rapporto, che nel triennio di sua iniziale attività la graduale riduzione delle sue dotazioni organiche (-12% del corpo ispettivo) ha comportato un calo numerico di ispezioni/accertamenti – in misura percentuale comunque inferiore a quella delle vacanze prodotte – compensato dai maggiori indici di efficacia dell'attività ispettiva. Quanto al lavoro nero, i casi denunciati sono stati in totale 32.367, pari ad oltre il 35% del totale rilevato di lavoratori irregolari (presenza in media riscontrata nel 45% delle ispezioni in cui sono stati accertati illeciti). Le aree di maggiore incidenza del fenomeno restano la Campania (5.140 sanzioni), seguita da Puglia (5.140), Lombardia (3.095), Lazio (2.611), Toscana (2.583) ed Emilia-Romagna (2.427), mentre i settori merceologici maggiormente interessati dal fenomeno sono servizi di alloggio e ristorazione (10.616 lavoratori in nero, vale a dire il 54%), agricoltura (2.719 lavoratori in nero, il 48%), e attività manifatturiere (3.773 lavoratori in nero, ossia il 37%).



## I NUMERI DELLA PANDEMIA IN ITALIA E NEL MONDO: CONTAGI E CONSEGUENZE DEL LOCKDOWN

**SOMMARIO:** - 1. Premessa - 2. L'andamento globale dei contagi – 3. Il trend dei contagi in Europa e in Italia, tra cluster e aree Covid-free – 4. L'impatto del virus sulla mortalità in Italia - 5. Le conseguenze del lockdown: lavoratori a maggior rischio contagio e crisi occupazionale - 6. L'equiparazione del contagio a infortunio sul lavoro in Italia: le denunce pervenute all'INAIL.

### 1. PREMESSA

La crisi sanitaria derivante dalla pandemia da Covid-19 ha senza dubbio segnato la prima metà del 2020, e con tutta probabilità, sino all'avvento di un vaccino in grado di bloccarne in maniera certa e definitiva la diffusione, farà parte integrante della vita quotidiana di ogni individuo.

Obiettivo di questo capitolo è dunque quello di introdurre, attraverso una serie di dati e analisi statistiche incrociate, la realtà generata dalla pandemia, non soltanto a livello sanitario, ma anche e soprattutto lavorativo.

Sono stati dunque messi in luce dapprima i dati, a livello internazionale, europeo e poi nazionale, relativi alla progressiva diffusione del virus, per poi passare ad un'analisi più nettamente circoscritta alle conseguenze del virus e delle misure prese per bloccarne lo spargimento, in ambito lavorativo ed occupazionale, con cui il mondo, l'Unione Europea e infine l'Italia hanno dovuto e dovranno continuare a fare i conti. È stata predisposta dunque un'analisi dei numeri derivanti dai *lockdown* imposti a livello globale da quasi tutti gli Stati, in primis l'Italia, senza trascurare le conseguenze pagate da quei Paesi che hanno invece scelto di proseguire nella normale routine lavorativa quotidiana, puntando sull'immunità di gregge piuttosto che su una quarantena forzata. Tra i vari dati elaborati ed incrociati, provenienti da OMS, ILO, ECDC, Ministero della Salute, Istat e ISS, verrà infine dedicato uno spazio, all'interno dell'ultimo paragrafo, anche alle statistiche messe a disposizione dall'Inail, dedicate proprio ai contagi denunciati in ambito lavorativo e, di conseguenza, al tema dell'equiparazione del contagio a infortunio sul lavoro.

Sono un esempio delle suddette elaborazioni statistiche le diverse edizioni susseguitesesi nel tempo del briefing dell'ILO intitolato "COVID-19 and the world of work", interamente dedicato alle conseguenze economico/lavorative della pandemia su scala globale, così come l'ampio report, in relazione alla diffusione dell'infezione da Covid-19, interamente dedicato dall'OMS all'Italia e a come il Paese abbia gestito, sin dai primissimi passi, l'emergenza sanitaria. Su base nazionale, fanno ovviamente fede i vari report mensili e trimestrali dell'Inail in relazione agli infortuni sul lavoro, così come, da un punto di vista più specificamente sanitario, si può dire del rapporto curato da ISS e Istat, intitolato "Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità", pubblicato lo scorso 16 luglio, e dedicato per l'appunto alla mortalità del virus e alla sua evoluzione in senso più strettamente biologico.

### 2. L'ANDAMENTO GLOBALE DEI CONTAGI

Al 26 agosto 2020, l'infezione da COVID-19 ha colpito, nel mondo, 23.697.273 individui, mietendo più di 800mila vittime. Nonostante in alcuni Paesi si sia parlato, per un breve periodo tra maggio e giugno, di un *trend* dei contagi in calo, a livello globale la situazione è ancora piuttosto grave, con oltre 200mila nuovi contagi quotidiani. Gli Stati Uniti restano il Paese più colpito dal virus <https://covidtracking.com/>, con un totale di oltre 5 milioni di casi accertati e più di 170mila morti, e Stati con sensibili disparità sociali ed economiche interne, quali ad esempio il Brasile o l'India, hanno iniziato da mesi a mostrare lacune sanitarie che si manifestano inesorabilmente attraverso dati più che allarmanti. Non mancano chiaramente nel mondo Stati virtuosi, all'interno dei quali il morbo ha avuto una diffusione assai ridotta: si prenda ad esempio il caso della Nuova Zelanda, riuscita a "eliminare" (seppur per un breve periodo, nel mese di giugno) il virus dal proprio territorio, facendo registrare zero contagi. Non vanno allo stesso modo, sebbene in funzione opposta, ignorati alcuni nuovi *cluster* in fase di rapido sviluppo e diffusione, quale quello nell'area metropolitana di Pechino, che il funzionario della città ha definito "estremamente grave", poiché sviluppatosi all'interno di un mercato fortemente frequentato, al pari di quello spagnolo o di ciò che, come si avrà modo di illustrare a breve, si sta nuovamente verificando nel nostro Paese. Circoscrivendo invece l'analisi al solo continente europeo, si contano qui oltre 4 milioni di casi confermati e circa 200mila decessi.

Citando quanto riportato all'interno della *dashboard* appositamente dedicata al Coronavirus dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, "anche se in Europa i casi di Covid-19 sono in calo, l'ECDC sottolinea che la pandemia non è finita

e che servono sforzi costanti per garantire che il distanziamento fisico e le altre misure di prevenzione continuino ad essere osservate. Le solide misure adottate dai Paesi europei hanno ridotto collettivamente la trasmissione e, a partire dal 9 giugno 2020, l'incidenza a 14 giorni nell'UE e nel Regno Unito è diminuita dell'80% dal picco del 9 aprile. Tutti i Paesi che hanno attuato misure di distanziamento sociale con permanenza a casa per la popolazione in generale hanno avviato un allentamento totale o parziale di queste misure e molti di essi hanno iniziato una riapertura graduale delle attività economiche e produttive e degli spazi pubblici. Le informazioni disponibili da studi sierologici epidemiologici forniscono l'indicazione che l'immunità della popolazione è ancora bassa (<10%), quindi esiste il rischio che individui sensibili possano essere ancora infettati".

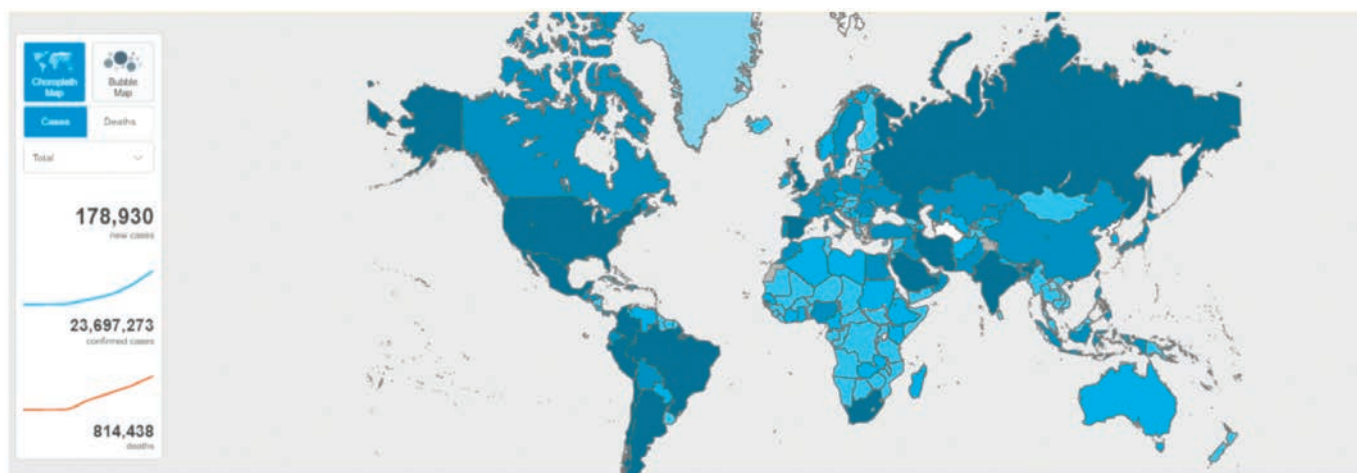


Figura 12. Casi globalmente accertati di infezioni da COVID-19 al 26 agosto 2020. Fonte: OMS

Il livello di valutazione del rischio fissato dalla Organizzazione Mondiale della Sanità permane molto alto, motivo per cui gran parte dei governi mondiali (tra cui è emerso il caso italiano, che ha funto da avanguardia nella scelta delle modalità attraverso cui affrontare il virus, nell'emisfero occidentale del mondo) hanno deciso di sospendere gran parte delle attività lavorative, antepoendo la salute dei lavoratori e, più in generale, della popolazione esposta alla libertà di attività economica.

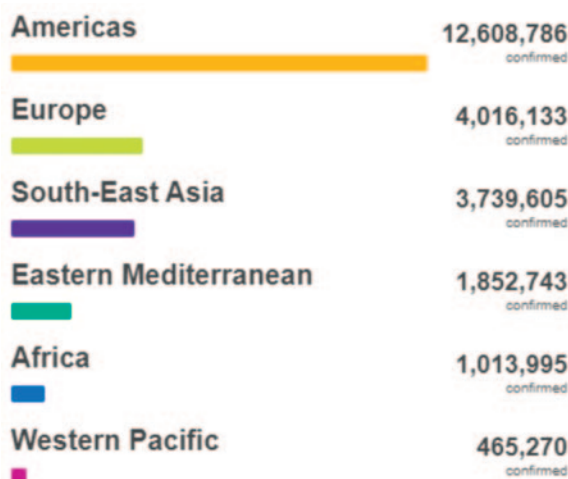


Figura 13. Casi accertati di COVID-19 al 26 agosto 2020 per macroregioni. Fonte: OMS

Da una prima analisi su scala globale, risulta dunque evidente come il virus, pur essendosi sviluppato in un territorio compreso tra il Sud-Est asiatico ed il Pacifico occidentale, si sia poi pian piano diffuso principalmente nella parte occidentale del mondo. Il continente americano e quello europeo sono stati infatti i più colpiti dal Covid-19, tanto in termini di infezioni, quanto di decessi da esso derivati. Circoscrivendo ancor di più l'analisi a queste due macroaree, si può notare come tra marzo e maggio i contagi si siano moltiplicati esponenzialmente, arrivando a raggiungere i numeri di cui si è già avuto modo di dire.

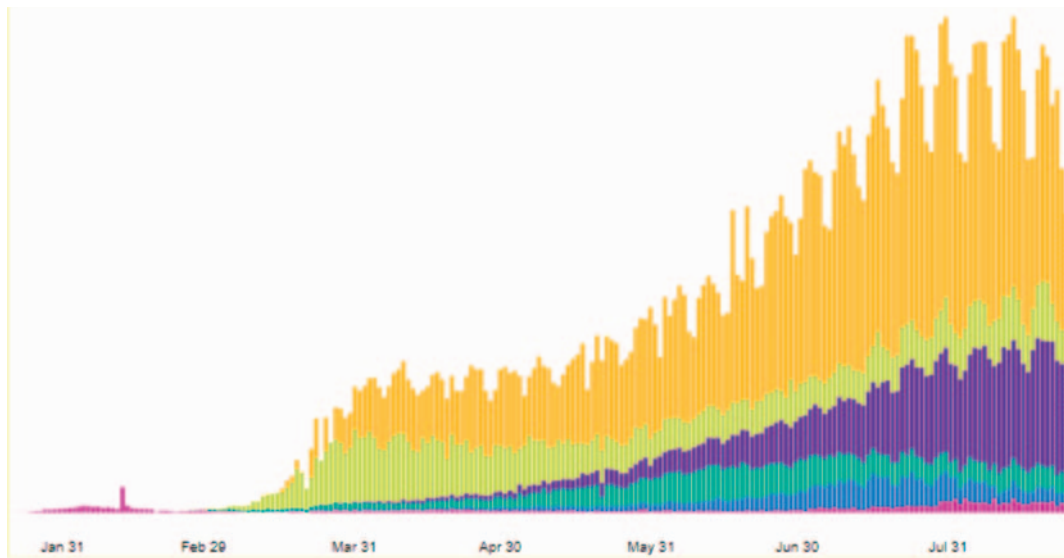


Figura 14. Nuovi contagi da Covid-19 globalmente accertati al 26 agosto 2020. Fonte: OMS

A livello globale, analizzando infine l'andamento quotidiano dei contagi, emerge come l'India abbia ormai abbondantemente superato gli Stati Uniti, e come il virus minacci concretamente Paesi del Sud America, come Brasile, Colombia, Argentina e Perù, all'interno dei quali nuovi e crescenti focolai preoccupano non poco.



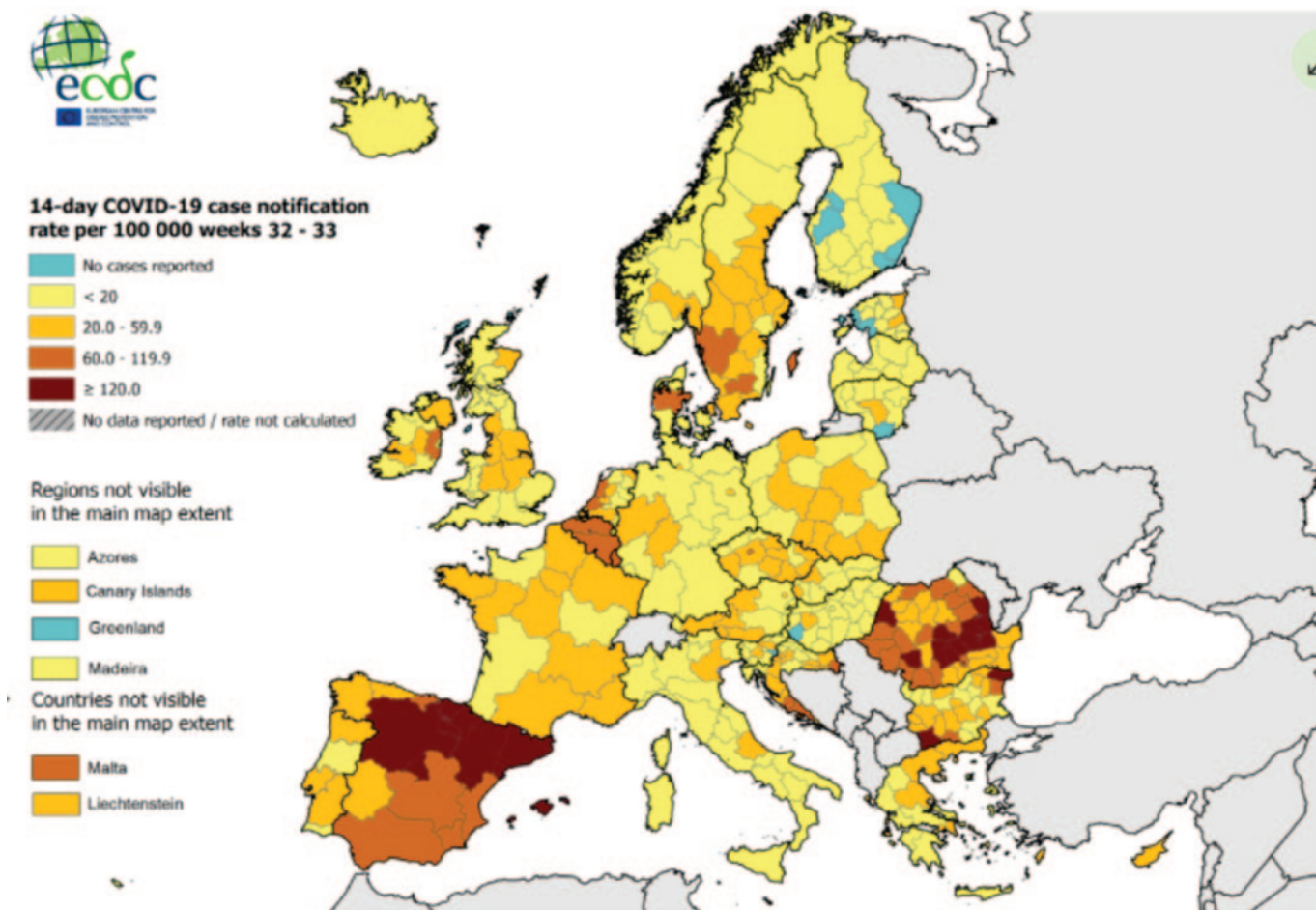
Figura 15. Nuovi contagi quotidiani da Covid-19 per Stati, accertati al 26 agosto 2020. Fonte: OMS

### 3. IL TREND DEI CONTAGI IN EUROPA E IN ITALIA, TRA CLUSTER E AREE COVID-FREE

Passando ora all'analisi più specificamente dedicata al territorio europeo, dove i contagi hanno ormai quasi raggiunto i 3 milioni, tra i principali Paesi colpiti dall'infezione, la Russia annovera quasi un milione di casi confermati, cui fanno seguito Spagna (quasi a quota 400mila), Regno Unito (avente la quota più alta di decessi, oltre 40mila), Francia e Italia. Tra i Paesi meno colpiti, stando ai dati messi quotidianamente a disposizione dall'ECDC, Stati appartenenti al Nord e Nord Est europeo, quali l'Islanda e i Paesi baltici sono riusciti a limitare fortemente la diffusione del virus, mentre è nel centro e nel Sud del continente che questo ha trovato maggiori possibilità di espansione e spargimento tra la popolazione. Tra i nuovi cluster, è importante sottolineare quanto si è verificato e si sta ancora verificando in tutti quei Paesi ambiti quali mete turistiche estive, Spagna e Italia su tutti, senza escludere il Regno Unito, il cui range di contagi non è mai davvero sceso in maniera significativa, a differenza di quanto invece avvenuto per gli altri due Paesi menzionati. Un caso piuttosto singolare è quello verificatosi in Svezia, dove la scelta di tentare di sfruttare la cosiddetta immunità di gregge, esponendo i propri cittadini a contagi "controllati" piuttosto che mettere in atto misure preventive di *lockdown* volte proprio ad evitare il contatto tra infetti asintomatici e potenziali vittime non ha certo ottenuto i risultati

sperati, generando una rapida escalation e conseguenziale impennata della trasmissione del virus. C'è da dire che la mortalità del virus sembrerebbe essersi ridotta con il passare del tempo, ma ciò non significa che si possa sottovalutare la carica virale e la forza di diffusione dello stesso, ancora tutt'altro che sotto controllo.

Come detto in precedenza, vista la nuova ondata di contagi (in parte prevista) data dalla riapertura delle attività e dal contemporaneo spostamento estivo di grandi quantità di persone, è al momento difficile, se non impossibile parlare di macroaree all'interno delle quali il virus non risulti presente. Alcuni Stati però, quali ad esempio le Isole Faroe, il Vaticano, il Lichtenstein e il Principato di Monaco, sono riusciti, grazie ovviamente alle ridotte dimensioni del territorio da dover gestire, a mantenere a livelli minimi i contagi.



**Figura 16. Indice di andamento bisettimanale dei contagi da Covid-19 in Europa, accertati al 26 agosto 2020. Fonte: ECDC**

Per quanto riguarda l'Italia, i dati riportati all'interno del sito del Ministero della Salute affermano che, al 26 agosto 2020, siano 260mila i casi totali, con oltre 35mila morti, per lo più concentrati nel Nord della Penisola. Tuttavia, è importante segnalare che nel corso dei mesi estivi, e più precisamente tra la seconda metà di luglio e la fine di agosto, alcune regioni appartenenti al centro e al Sud del Paese hanno raggiunto livelli prima mai toccati: si leggano ad esempio i dati della Puglia, della Sardegna e dello stesso Lazio, aventi fatto registrare incrementi notevoli della diffusione del morbo, nonostante ciò sia avvenuto in forme lievi e per lo più asintomatiche rispetto a quanto verificatosi nei mesi di marzo e aprile.

Stando a uno studio pubblicato alla fine di maggio, commissionato dalla Protezione Civile, risultava che il 6% dell'intera popolazione lombarda fosse positiva al Covid-19, con una media quasi in grado di triplicare quella nazionale, ferma al 2,4%, seguita da Liguria, Piemonte, Puglia ed Emilia-Romagna. Ciò ribalta in parte quanto generalmente pensato, mettendo in mostra come, anche in un momento ancora tutt'altro che sospetto rispetto alla mobilità estiva di massa, la Puglia fosse già racchiusa tra le regioni maggiormente colpite dal virus, a differenza ad esempio di Sicilia e Sardegna.

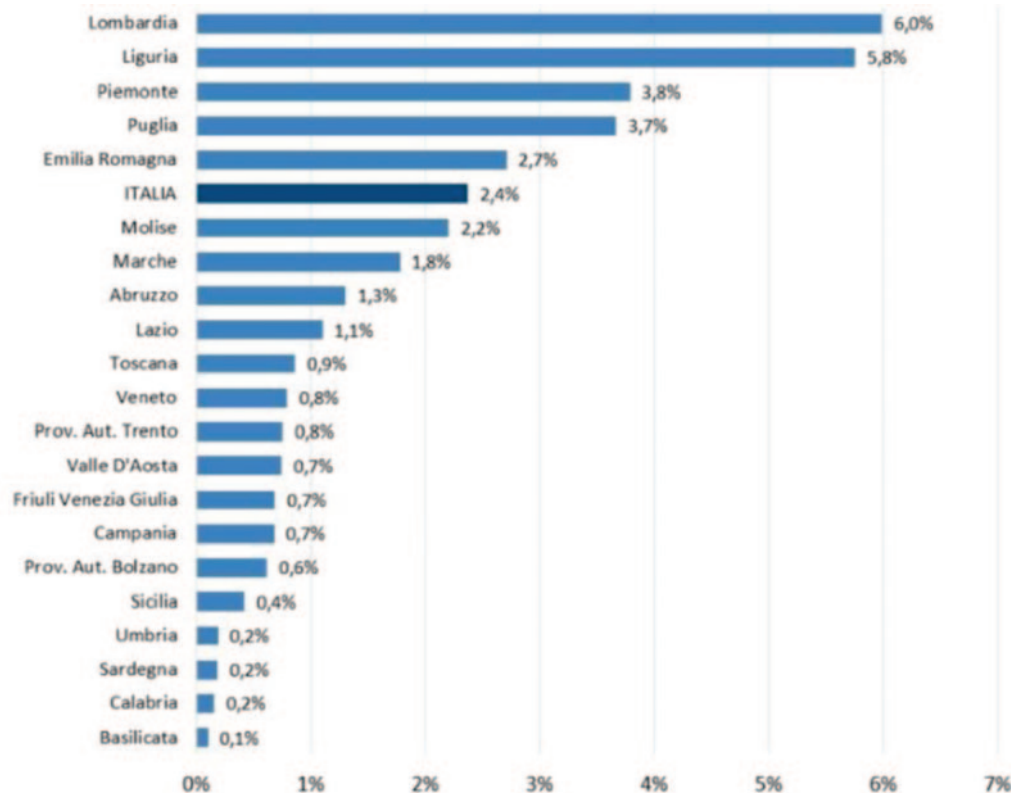


Figura 17. Percentuale di tamponi diagnostici positivi per regione al 20 maggio 2020. Fonte: GIMBE su dati Protezione Civile

Detto degli studi riguardanti l'Italia e avviati proprio all'interno del nostro Paese, è importante menzionare anche quanto realizzato in tal senso in ambito internazionale. Lo scorso 13 maggio 2020 infatti, l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha pubblicato sul proprio sito web un ampio report, in relazione alla diffusione dell'infezione da Covid-19, interamente dedicato all'Italia e a come il Paese abbia gestito, sin dai primissimi passi, l'emergenza sanitaria. Attraverso una gran quantità di analisi statistiche, per lo più riguardanti il crescente numero di contagi e decessi direttamente legati al coronavirus, il testo analizza le principali criticità riscontrate in Italia, a partire proprio dalla differente distribuzione territoriale del morbo all'interno della Penisola.

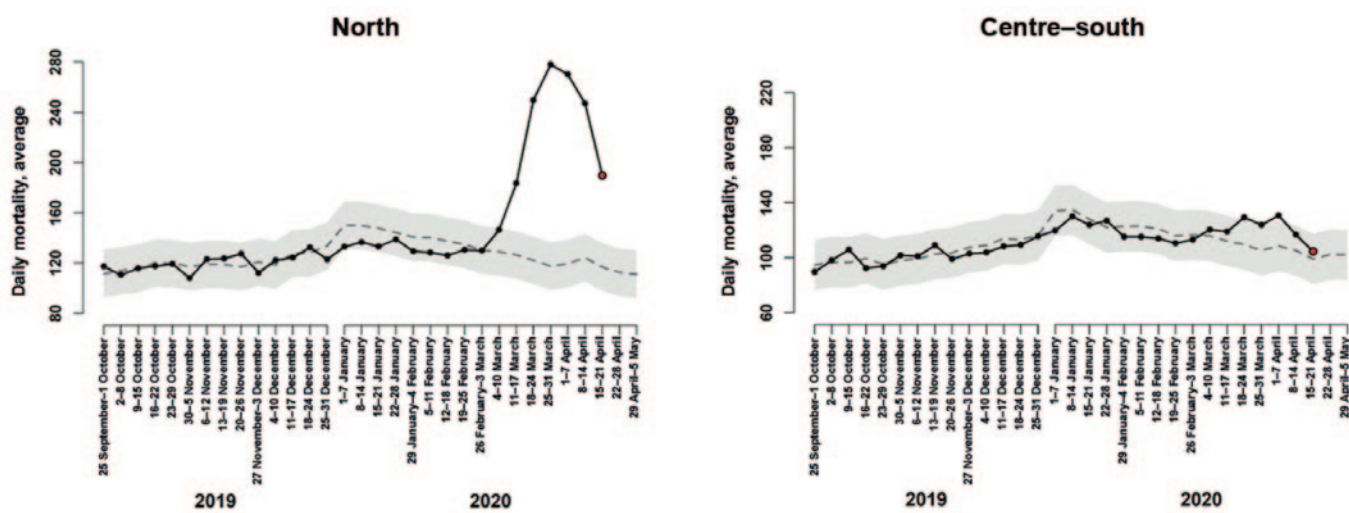


Figura 18. Distribuzione territoriale del Covid-19 per mortalità giornaliera. Fonte: OMS

I problemi principali riscontrati nel monitoraggio dell'epidemia includono l'iniziale sottovalutazione del bilancio delle vittime dell'epidemia; il fatto che l'interpretazione del numero di test positivi come parametro per la diffusione dell'epidemia dipendesse dalle differenze nel targeting e nel numero di test.

Nella gestione del contagio, l'Italia ha avuto il merito di aver schierato una serie di strumenti per contenere e mitigare

l'epidemia. Tra questi, la tracciabilità dei contatti, l'isolamento, il distanziamento fisico, una serie di nuovi comportamenti individuali, una massiccia espansione delle infrastrutture sanitarie e una riassegnazione del personale. Le misure sono state guidate da strumenti legali e regolamentari provenienti dalle strutture di comando nazionali e regionali, oltre che da iniziative locali.

Viene poi fornita un'ampia analisi dedicata proprio agli strumenti del tracciamento dei contatti e del conseguente *lock-down*, mettendo in risalto come la diminuzione progressiva dei contagi sia dipesa fortemente dal cambiamento delle abitudini personali dei cittadini.



Figura 19. Crollo dell'utilizzo di strutture ricreative nel periodo del lockdown in Italia. Fonte: OMS

La cura nei confronti delle persone ritenute più vulnerabili, attraverso la consegna a domicilio dei servizi essenziali, la risposta sanitaria immediata, benché in una fase di estrema difficoltà, gli strumenti del triage, dello *screening* e dell'aumento dei posti di terapia intensiva disponibili sono altri degli elementi sui quali il Paese ha potuto, stando allo studio in analisi, fondare la lotta al virus.

Un importante spazio è dedicato anche alla salute dei medici e dei professionisti del settore sanitario, attraverso la messa a disposizione e l'utilizzo di DPI e procedure specifiche, senza le quali nulla di quanto sinora realizzato sarebbe stato possibile. Seguita con particolare attenzione l'iniziativa del 16 aprile scorso, data in cui è stata annunciata l'applicazione mobile basata su Bluetooth per la tracciabilità dei contatti digitali, Immuni.

L'approfondimento entra poi nel dettaglio della risposta governativa all'emergenza, in un Paese di certo non federale come gli Stati Uniti, ma fortemente decentralizzato, specialmente in ambito sanitario. Importante, da questo punto di vista, è stata anche l'evoluzione della scelta di comunicazione riguardo al virus, passando da un'iniziale sottostima della sua pericolosità, ad un messaggio ben più vicino alla realtà dei fatti che nel frattempo andava concretizzandosi.

Infine, il report scende nel dettaglio delle statistiche territoriali, regione per regione (ne è un esempio quanto riportato in relazione alla Lombardia).



Figura 20. Dati relativi alla Lombardia e alla popolazione lombarda in correlazione alla diffusione del Covid-19 nel territorio. Fonte: OMS

#### 4. L'IMPATTO DEL VIRUS SULLA MORTALITÀ IN ITALIA

Benché si sia parzialmente ridotta col passare dei mesi, la mortalità del virus è stata oggetto di numerosi studi sin dalla sua prima apparizione in territorio italiano. Ne è un esempio, a livello nazionale, il Rapporto curato da ISS e Istat, intitolato "Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità", pubblicato lo scorso 16 luglio, dal quale è emerso come il Covid-19 sia la causa direttamente responsabile della morte nell'89% dei decessi di persone positive al test SARS-CoV-2, mentre per il restante 11% le cause di decesso sono le malattie cardiovascolari (4,6%), i tumori (2,4%), e altre malattie pregresse. Continuando, la classe di età compresa tra 60 e 69 anni risulta essere la più colpita da mortalità derivante da Covid-19, raggiungendo il valore massimo del 92% nella classe 60-69. Ciò che più preoccupa rispetto a quanto emerso da tale studio, è che il virus possa rivelarsi fatale anche in totale assenza di concause. Non ci sono infatti concause di morte preesistenti a Covid-19 nel 28,2% dei decessi analizzati, percentuale simile nei due sessi e nelle diverse classi di età. Solo nella classe di età 0-49 anni la percentuale di decessi senza concause è più bassa, pari al 18%. Ciò smentisce dunque quanto si era detto nei mesi precedenti, parlando della mortalità del Coronavirus come necessariamente legata ad una o più patologie pregresse ulteriori.

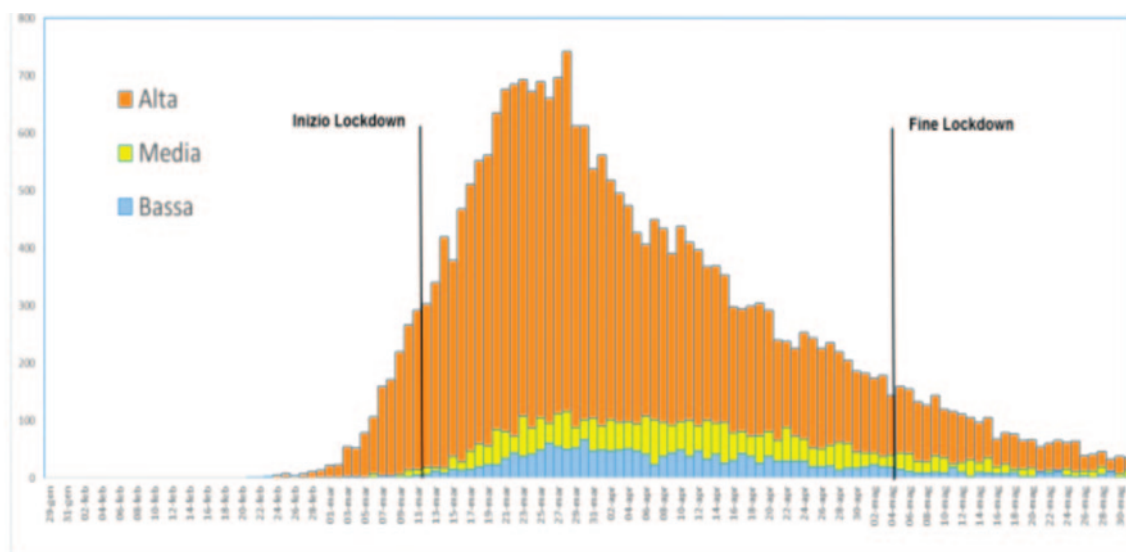


Figura 21. Andamento giornaliero dei decessi derivanti da Covid-19 in Italia, al 31 maggio 2020, per aree di diffusione. Fonte dati: ISS. Elaborazione grafico: Istat

Il tasso di letalità del virus poi, se incrociato con l'indagine di sieroprevalenza condotta dall'Istat e dal Ministero della Salute, afferma che si verifica una morte ogni 42 ammalati. Chiaramente, la letalità reale potrà essere calcolata solamente a fine epidemia nel nostro Paese, così come a livello europeo e globale. In media dunque, in Italia i decessi legati al Covid-19 rappresentano il 2,36% del totale dei contagiati, e la regione con il tasso di letalità più alto, a dispetto di quanto si possa pensare, è l'Emilia-Romagna (3,43%), mentre quella col tasso più basso è la Basilicata, dove non si è andati oltre lo 0,64%. La Lombardia, una delle regioni più colpite, presenta un tasso di letalità del 2,27%. Va detto che l'ampiezza dell'incrocio tra mortalità e sieroprevalenza è ancora piuttosto labile, partendo dal presupposto che l'indagine di sieroprevalenza ha coinvolto, ai primi di agosto, sole 64.660 persone, cui è stato fatto un esame del sangue alla ricerca di anticorpi contro il Sars-CoV-2. Sulla base di questi dati, Istat ha potuto calcolare in 1.482.377 gli italiani entrati in contatto, sintomatico o meno che fosse, con il virus.

Quanto alle differenze di genere relative alla diffusione del virus, stando ai dati messi invece a disposizione dall'OIL, e dunque di carattere globale, le donne rappresentano nel mondo oltre il 70% della forza lavoro impiegata nel settore sanitario. Esse sono dunque in prima linea nella lotta contro l'infezione da Covid-19 e, a causa della pandemia, si trovano ad affrontare spesso turni estenuanti di lavoro. Un recente *briefing* dell'OIL ha sottolineato come l'epidemia di Covid-19 abbia dimostrato quanto sia vitale il lavoro eseguito da coloro che forniscono servizi essenziali: sono ad oggi circa 136 milioni i lavoratori nei settori dell'assistenza sanitaria e sociale, di cui 96 milioni sono donne. Durante la pandemia, le condizioni di lavoro degli operatori sanitari, in particolare quelli che hanno a che fare con i pazienti infetti da Covid-19, sono drasticamente peggiorate: orari di lavoro estremamente lunghi, DPI spesso insufficienti e risorse limitate si aggiungono a un intenso stress emotivo, esponendo gli operatori sanitari a maggiori rischi di infezione e trasmissione. Ai primi di aprile, 22.073 casi di Covid-19 avevano coinvolto operatori sanitari di 52 Paesi. L'infezione

tra gli operatori sanitari è stata comune sin dalla prima apparizione della malattia: entro febbraio 2020, uno studio dalla Cina aveva osservato 3.019 casi di COVID-19 tra gli operatori sanitari. Allo stesso tempo, il loro isolamento forzato lontano da casa - per contenere il rischio di contagio dei membri della famiglia - ha generato ulteriore stress, in particolare per le madri single. Prima della crisi sanitaria, 16,4 miliardi di ore venivano spese ogni giorno in tutto il mondo in “care works” non retribuiti, con oltre i due terzi eseguiti da donne. Durante la pandemia, molte donne e uomini hanno visto il numero di ore a ciò dedicate aumentare, in conseguenza delle chiusure scolastiche, delle riduzioni nei servizi pubblici per le persone con disabilità e per gli anziani o la non disponibilità dei lavoratori domestici.

## 5. LE CONSEGUENZE DEL *LOCKDOWN*: LAVORATORI A MAGGIOR RISCHIO CONTAGIO E CRISI OCCUPAZIONALE

Come già anticipato, la risposta alla rapida diffusione del virus della maggior parte degli Stati nel mondo è stata costituita da una chiusura generalizzata. Questa ha ovviamente dato i suoi frutti, a differenza di quanto verificatosi in quei pochi Stati aventi deliberatamente scelto di lasciare aperte le attività economiche nonostante la pandemia. Tuttavia, è innegabile che il *lockdown* abbia scatenato alcune concatenazioni drastiche a livello economico e lavorativo, mettendo in estrema difficoltà un gran numero di lavoratori nel mondo. Stando a quanto contenuto nella quinta edizione del rapporto appositamente dedicato dall’ILO alle conseguenze del Covid sul mondo del lavoro, pubblicato il 30 giugno 2020 e intitolato “COVID-19 and the world of work”, è emerso come ancora moltissimi lavoratori, su scala globale, vivessero in Paesi all’interno dei quali vigevano ancora delle restrizioni più o meno significative a livello lavorativo. L’ammontare di ore lavorative perse è infatti ben al di sopra delle previsioni fornite dalla precedente edizione del Rapporto ILO, con una media del 14%, che potrebbe avvicinarsi anche al 19% nel continente americano. Ciò ha chiaramente ampliato anche il già preesistente divario di genere, relativo alle condizioni lavorative di uomini e donne e alle loro disparità globali.

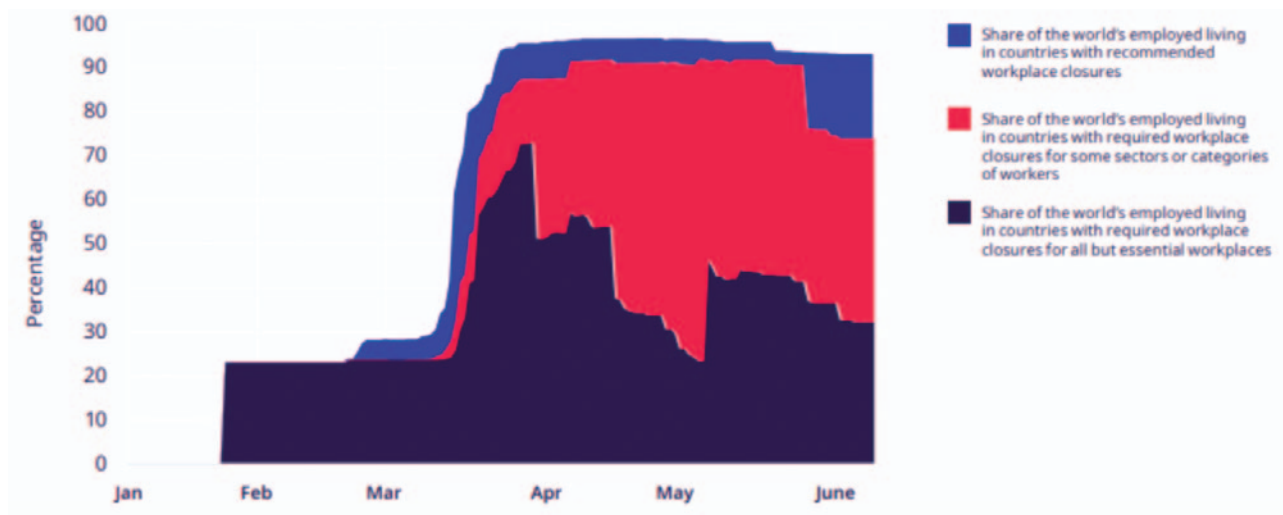


Figura 22. Quota percentuale di lavoratori globalmente impiegati in Stati aventi raccomandato o ordinato il lockdown. Fonte: ILO

Al *lockdown* generalizzato sono dunque necessariamente seguite conseguenze drastiche nelle economie internazionali. Le tre tipologie di previsioni inizialmente stimate dall’OIL circa l’impatto che il COVID-19 avrebbe avuto sull’occupazione globale rischiano di venire inesorabilmente surclassate dalla realtà dei fatti: l’Organizzazione Internazionale del Lavoro aveva infatti inizialmente stimato tra i 5,3 e i 24,7 milioni di posti di lavoro persi e, dunque, di conseguenti disoccupati causa Covid-19, partendo da una base di 188 milioni nel corso dell’intero 2019. Stando agli aggiornamenti messi a disposizione, vi è però un elevato rischio che i dati che verranno rilevati a fine anno sulla disoccupazione a livello globale risultino significativamente superiori rispetto anche alla più pessimistica proiezione iniziale. Più di quattro persone su cinque (81 per cento) nella forza lavoro globale — che ammonta attualmente a 3,3 miliardi di lavoratori — sono state interessate dalla chiusura totale o parziale delle attività produttive, descrivendo quella causata dal COVID-19 come «la peggiore crisi globale dopo la Seconda Guerra mondiale». Secondo la nuova pubblicazione, sono circa 1,25 miliardi i lavoratori impiegati nei settori identificati come ad alto rischio di incremento «drastico e devastante» dei licenziamenti e delle riduzioni dei salari e dell’orario di lavoro.



L'analisi dell'OIL prevede anche la probabilità che al crollo della richiesta di lavoro si affianchino significativi adeguamenti al ribasso dei salari e delle ore effettive di operosità. Il crollo dell'attività economica e i vincoli ai movimenti delle persone stanno influenzando sia l'industria che i servizi. I dati più recenti mostrano che il surplus totale delle imprese industriali in Cina è diminuito del 13,5% durante i primi mesi del 2020. Il settore dei servizi, il turismo, i viaggi e la vendita al dettaglio sono i settori particolarmente vulnerabili nella delicata situazione in analisi. Una prima valutazione del Consiglio mondiale del commercio e del turismo prevede un calo degli arrivi internazionali fino al 25% nel 2020, il che metterebbe a rischio milioni di posti di lavoro.

Anche l'offerta di lavoro globale è in calo a causa delle conseguenze delle misure di quarantena e del calo dell'attività economica: una stima preliminare, su scala mondiale, aveva suggerito che i lavoratori avessero già perso un totale di quasi 30.000 mesi lavorativi, con un'enorme, conseguente perdita di reddito o l'introduzione di appositi interventi di ammortizzazione sociale (laddove previsti) da parte dello Stato. Gli impatti sull'occupazione implicheranno ingenti perdite di reddito per i lavoratori: l'OIL prevede infatti perdite complessive del reddito da lavoro tra 860 e 3.440 miliardi di dollari, che si tradurranno in un minor consumo di beni e servizi, generando un *loop* vizioso.

La crescita della povertà è un altro dei fenomeni da tenere sotto osservazione: l'impatto stimato del virus sulla crescita economica potrebbe ribaltare le previsioni pre-pandemia, coinvolgendo ulteriori 8,8 milioni di persone in condizioni di povertà lavorativa nel mondo rispetto a quanto originariamente stimato (ovvero un calo complessivo di soli 5,2 milioni di lavoratori poveri nel 2020, rispetto al calo stimato di 14 milioni pre-Covid-19).

Tra i lavoratori più a rischio, stando a quanto previsto dall'OIL, i giovani, che già affrontano tassi più elevati di disoccupazione e sottoccupazione, saranno da considerare più vulnerabili davanti al crollo della domanda di lavoro, come già testimoniato durante la crisi del 2008. Le donne sono a loro volta, come già anticipato, sovra-rappresentate nei settori più colpiti o nelle occupazioni che sono in prima linea nell'affrontare la pandemia (si prendano ad esempio le infermiere).

Detto delle conseguenze su scala globale, è anche importante dedicare un focus in tal senso all'Italia. Qui, le drastiche misure prese dal governo a contrasto del virus hanno portato alla chiusura della stragrande maggioranza delle imprese. Stando al rapporto "Covid-19: misure di contenimento dell'epidemia e impatto sull'occupazione", curato dall'INAPP, l'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche, il 47,3% delle aziende italiane (escluse quelle del settore agricolo) ha dovuto interrompere ogni tipo di attività. Benché, tra queste, solo il 33,8% delle grandi imprese, con oltre 250 addetti, risulti interessato dalle misure di restrizione, le aziende artigiane vanno considerate più penalizzate dalla sospensione, con il 55,3%, così come le microimprese senza addetti, chiuse per il 66,7%. La ridotta capacità strutturale delle appena menzionate aziende rischia di impedire loro di sostenere, anche nel breve periodo, una riduzione del fatturato. Poco meno di 600mila occupati con contratto a termine sono stati interessati dalle misure e rischiano di perdere il lavoro a causa del mancato rinnovo o proroga dei contratti, non potendo inoltre beneficiare delle misure straordinarie di sostegno al reddito. Le misure adottate per la sospensione delle attività hanno interessato maggiormente i settori dove la prestazione lavorativa è svolta prevalentemente sul luogo di lavoro, mentre i settori in cui il lavoro può essere svolto in modalità remota, telelavoro o lavoro agile sono rimasti in buona parte attivi. Questa fotografia del Paese si sposa perfettamente con quanto emerso all'interno del Rapporto annuale 2020 dell'Istat: trasparente infatti una riduzione di 124 mila occupati (-0,5%) a marzo, più che raddoppiata ad aprile (-274 mila, -1,2%).

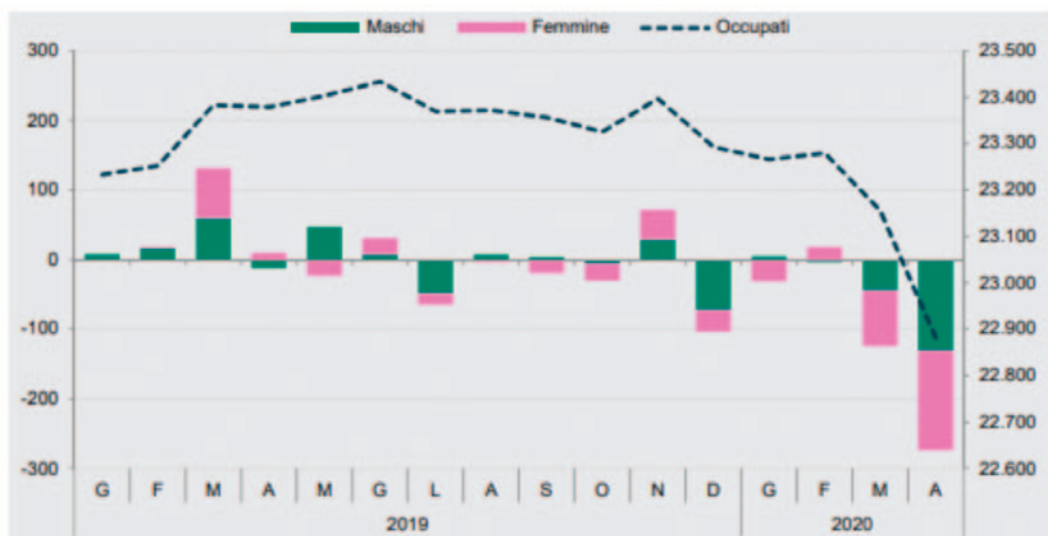


Figura 23. Calo dell'occupazione per genere in Italia. Fonte: ISTAT

Le previsioni riportate e le conseguenze messe sinora in luce sono chiaramente da attribuire al *lockdown* già vissuto e ormai concluso. Non è certo da escludere però, vista la risalita, nel nostro Paese, dei contagi nell'ultimo periodo di riferimento, che, qualora i numeri dovessero continuare a crescere in maniera preoccupante, avvicinandosi o sfiorando quanto già vissuto durante la scorsa primavera, che in caso di una nuova chiusura, benché magari non generalizzata, previsioni e bilanci potrebbero subire un ulteriore peggioramento, rivalutando al ribasso le già preoccupanti stime attuali.

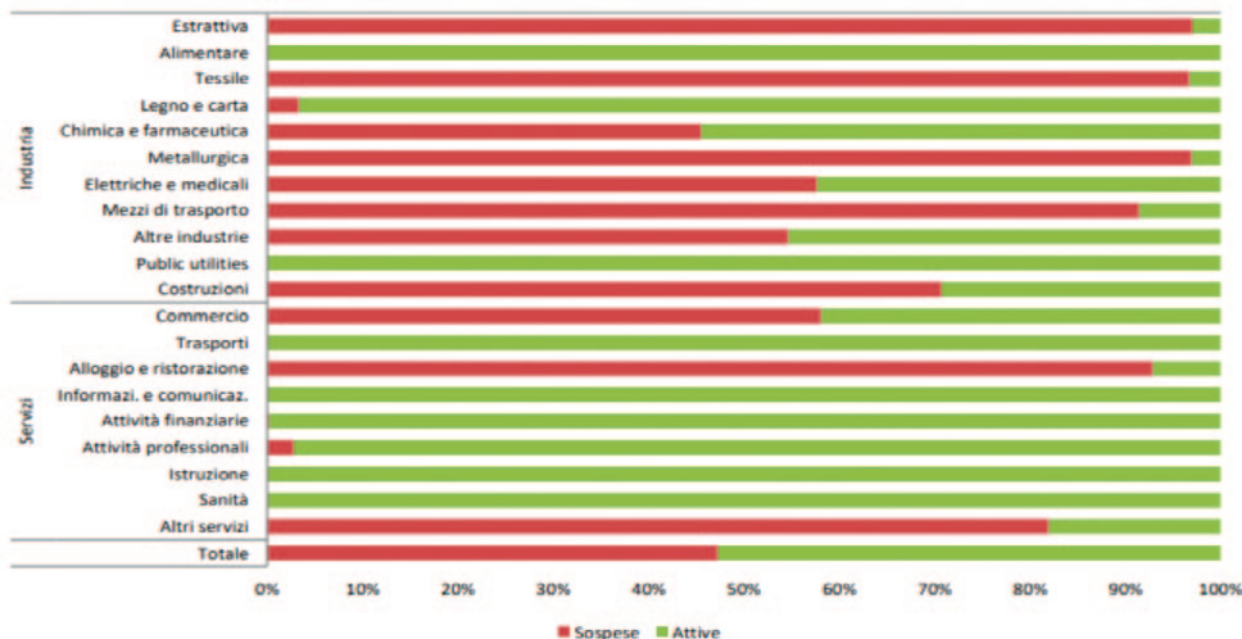


Figura 24. Percentuale di aziende italiane sospese o rimaste in attività. Fonte: INAPP

## 6. L'EQUIPARAZIONE DEL CONTAGIO A INFORTUNIO SUL LAVORO IN ITALIA: LE DENUNCE PERVENUTE ALL'INAIL

A livello lavorativo, e più nello specifico nell'ambito della sicurezza sul lavoro, un passo importantissimo è stato fatto nel nostro Paese mediante l'equiparazione del contagio da Covid-19 a infortunio sul lavoro, avvenuto per mezzo di un provvedimento normativo, l'art. 42 del Decreto-legge n. 18, del 17 marzo 2020, cosiddetto D.L. Cura Italia. Ciò ha generato, come si avrà modo di vedere nella porzione di capitolo appositamente ad esso dedicata, non poche polemiche e dubbi circa l'attribuzione di responsabilità nei riguardi dei datori di lavoro. Senza però entrare in questa sede nel dettaglio di quanto appena menzionato, ci si limiterà qui a riportare i dati forniti mensilmente dall'Inail in relazione al numero di contagi riconosciuti dall'Istituto quali veri e propri infortuni sul lavoro. Stando infatti all'ultima pubblicazione, datata 7 agosto 2020, sono in totale 51.363 i casi di contagio sul lavoro da Covid-19 segnalati alla data del 31 luglio, vale a dire ben 1.377 in più rispetto al monitoraggio del 30 giugno e pari al 18% del totale delle denunce di infortunio registrate dall'inizio dell'anno. Per quanto concerne invece i casi mortali, questi corrispondono a un totale di 276 (+24), circa un terzo del totale dei decessi denunciati. Come sottolineato nel comunicato apparso sul sito dell'Istituto però, se i decessi si concentrano soprattutto tra gli uomini (83,3%) e nelle fasce d'età tra i 50 e i 64 anni (69,9%) e oltre i 64 anni (20,0%), con un'età media di 59 anni, il rapporto tra i generi tende ad invertirsi per i contagiati sul lavoro complessivi, che, nel 71,4% dei casi, riguardano le donne, con un'età media di 47 anni. Questo fenomeno è stato già parzialmente spiegato, specialmente a livello internazionale e globale, evidenziando quanto la forza lavoro sanitaria sia fortemente rappresentata da una maggioranza di lavoratrici, che divengono dunque chiaramente più esposte al rischio contagio.

Continuando poi con l'analisi territoriale della diffusione del virus in ambito lavorativo, si evidenzia nel report che oltre l'80% delle denunce continuano a pervenire dalle regioni settentrionali del Paese: il 56,3% dal Nord-Ovest e il 24,2% dal Nord-Est, seguiti da Centro (11,8%), Sud (5,7%) e Isole (2,0%). Per quanto riguarda, invece, i contagi con esito mortale, la percentuale del Nord-Ovest sale al 57,6%, mentre il Sud, con il 15,2% dei decessi, supera Nord-Est (13,1%), Centro (12,3%) e Isole (1,8%). La regione più colpita resta la Lombardia, con oltre un terzo dei casi denunciati (36,2%) e il 43,8% dei decessi.

È nella gestione assicurativa dell'Industria e servizi che, come detto, continua a concentrarsi la quasi totalità delle denunce (circa il 99%), mentre i casi segnalati in Agricoltura, nella Navigazione e nella gestione per Conto dello Stato

sono circa 650. Rispetto al tipo di attività produttiva, il 71,6% delle infezioni denunciate e il 23,4% dei casi mortali è stato registrato nel settore della Sanità e assistenza sociale (ospedali, case di cura e di riposo, istituti, cliniche, policlinici universitari, residenze per anziani e disabili), che, insieme al settore degli organismi pubblici preposti alla sanità (Asl) porta all'80,6% la percentuale dei contagi e al 33,7% quella dei decessi avvenuti in ambito sanitario. Seguono i servizi di vigilanza, pulizia, call center, il settore manifatturiero (addetti alla lavorazione di prodotti chimici, farmaceutici, alimentari) e le attività dei servizi di alloggio e ristorazione.

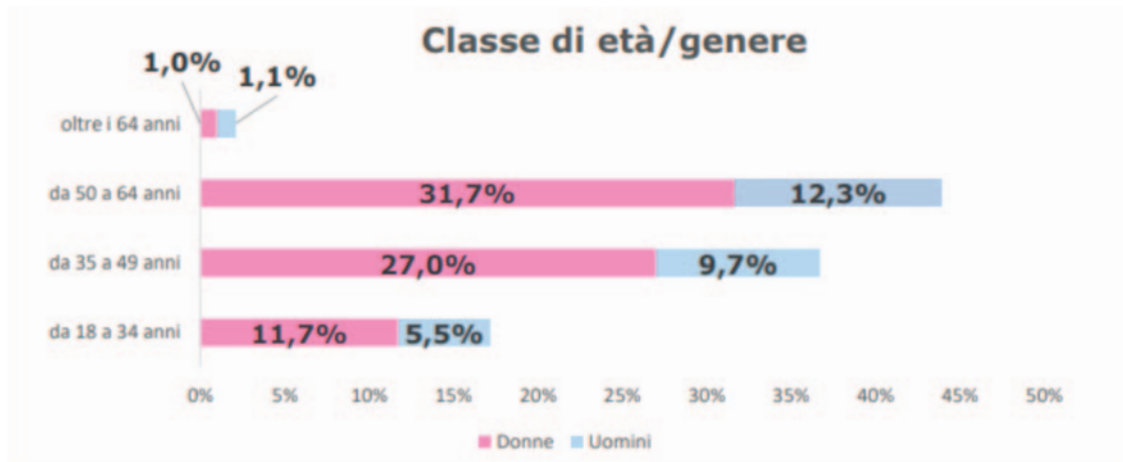


Figura 25. Contagi denunciati all'Inail per classi di età e genere al 31 luglio 2020. Fonte: INAIL

# SEZIONE II

## IL QUADRO FENOMENOLOGICO DEL MONDO DEL LAVORO E LE SOLUZIONI NORMATIVE IN AMBITO INTERNAZIONALE, EUROPEO E NAZIONALE

### CAPITOLO III

#### LE TUTELE DEI LAVORATORI A LIVELLO INTERNAZIONALE

**SOMMARIO:** 1. Premessa. - 2. Il centenario dell'OIL tra iniziative e analisi del mondo del lavoro. - 2.1. La nuova Convenzione sulla eliminazione della violenza e delle molestie sul lavoro. - 3. I rischi per i diritti dei lavoratori e la soluzione dello sviluppo sostenibile. - 3.1. L'impegno dell'OIL e i limiti della governance globale sulle tutele dei lavoratori. - 4. Le tutele dei lavoratori attraverso gli strumenti internazionali. - 4.1. Le clausole sociali negli accordi di libero scambio... - 4.1.1. Le recenti evoluzioni contenutistiche delle clausole sociali: gli accordi UE con Canada, Stati Uniti e Giappone. - 4.1.2. Le procedure di risoluzione delle controversie: limiti e recenti evoluzioni. 5. ... e gli Accordi-quadro tra imprese e sindacati. - 5.1. La Responsabilità Sociale d'Impresa (RSI) e i suoi strumenti- - 5.2. Il ruolo della negoziazione: gli Accordi-quadro internazionali (AQI) ed europei (AQE). - 5.2.1. Contenuti e procedure di enforcement.

#### 1. PREMESSA

L'anno 2019 è particolarmente emblematico se si tiene conto degli anniversari che vi ricorrono: il centenario dell'OIL, il 25esimo anniversario dell'EU-OSHA e i 30 anni dalla direttiva 89/391/CEE (direttiva-quadro sulla SSL). Non a caso, in quest'anno l'OIL ha lanciato la *ILO's Future of Work Centenary Initiative*, nell'ambito della quale è stata istituita la *ILO Global Commission on the Future of Work*, che ha partorito il recente rapporto *'Work for a brighter future'*, in cui vengono scandagliate le questioni più attuali che interessano il mondo del lavoro, tra cui: le nuove forme di lavoro; l'apprendimento permanente; l'inclusività e l'uguaglianza di genere; la misurazione del lavoro e del benessere umano; nonché il ruolo della protezione sociale nel segno della stabilità e della giustizia sociale. Su tali basi, in data 20 giugno 2019, l'OIL ha adottato la nuova "Dichiarazione sul futuro del lavoro", anche denominata "Dichiarazione del Centenario", in cui si precisa l'importanza della salute e sicurezza sul lavoro tra gli obiettivi del *decent work*. Merita inoltre particolare attenzione la nuova "Convenzione sulla eliminazione della violenza e delle molestie sul lavoro" che riconosce questi comportamenti, pratiche o minacce sul lavoro come una violazione dei diritti umani.

Analizzando più da vicino le sfide che riguardano la tutela dei lavoratori, tra le questioni più rilevanti emerge l'esigenza di affrontare quelle pratiche distorsive della concorrenza - a livello internazionale, europeo e nazionale - che sfruttano l'abbassamento delle tutele dei lavoratori come vantaggio competitivo: si tratta, nello specifico, dei fenomeni di *dumping* sociale, cioè della concorrenza sleale basata sul minor costo sociale legato alla produzione di beni e servizi, e del *race to the bottom* delle tutele, cioè la conseguente corsa al ribasso degli standard di tutela dei lavoratori praticata dagli Stati per affermarsi nel gioco competitivo internazionale. Pratiche, queste, che si complicano con i crescenti fenomeni della mobilità transnazionale dei lavoratori e delle consistenti migrazioni verso i Paesi più sviluppati. Da questo quadro emerge dunque l'esigenza di organizzare una *governance* integrata tra le istituzioni internazionali preposte alla regolazione dei mercati e alla tutela dei lavoratori, affinché l'ordine economico internazionale sia incardinato sul rispetto dei "valori non economici", ossia sociali e ambientali, nel solco dell'ormai noto concetto di "sviluppo sostenibile". L'indirizzo propositivo è quello di orientare la globalizzazione verso uno sviluppo equo (*fair globalization*) capace di sfruttare, tra l'altro, il potenziale delle nuove forme di lavoro e la crescente diversificazione delle attività produttive.

Sul piano pratico, è ormai evidente la necessità di rafforzare gli strumenti internazionali pubblicistici e privatistici col fine di affrontare tali sfide economico-sociali che ormai superano i confini nazionali. Particolare interesse è sollevato, al riguardo, attorno allo strumento degli accordi di libero scambio tra Stati, primariamente finalizzati all'abbattimento delle barriere protezionistiche nazionali, nell'ambito dei quali esistono concrete prospettive di rafforzare la dimensione sociale nella regolazione degli scambi tra Stati attraverso le c.d. clausole sociali, cioè le disposizioni, ivi contenute, sulla tutela dei lavoratori. Il crescente sviluppo e impiego di tali clausole scaturisce soprattutto dalla necessità di tutelare

l'economia interna dai potenziali svantaggi competitivi nel gioco del libero commercio con Paesi partner, che ammettono un minor costo complessivo del lavoro, nonostante si notino ancora forti carenze in termini di implementazione soprattutto riferite alla mancanza di efficaci meccanismi risolutivi e sanzionatori preposti al rispetto delle disposizioni sociali. Ciononostante, si è assistito a recenti evoluzioni contenutistiche delle clausole sociali contenute negli accordi tra l'Unione europea e alcuni Paesi sviluppati (il CETA con il Canada, l'APE con il Giappone e il prospettato TTIP con gli USA). In particolare, appare particolarmente rilevante l'istituzione, all'interno del CETA, del nuovo *International Court System* (ICS) che sostituisce il tradizionale, e assai criticato, meccanismo di risoluzione delle controversie ISDS (*Investor State Dispute Settlement*).

Crescente interesse, inoltre, è indirizzato agli strumenti internazionali a carattere privatistico, ovvero all'insieme delle iniziative della Responsabilità Sociale d'Impresa (RSI) e agli accordi-quadro tra imprese multinazionali e federazioni sindacali internazionali (ed europee). La *ratio* alla base di tali strumenti è l'esigenza di coinvolgere le imprese, vere fautrici della globalizzazione economica, nel processo di orientamento del commercio internazionale verso parametri di sostenibilità. Da una parte, la RSI è costituita da una serie di pratiche volontarie con cui un'impresa riconosce di avere una propria "responsabilità sociale" nei confronti di diversi soggetti, tra cui i lavoratori. Tra gli strumenti operativi più utilizzati, emerge il c.d. codice di condotta, con cui le imprese si vincolano, quantomeno, agli standard internazionalmente riconosciuti, ottenendo diversi gradi di efficacia a seconda di una serie di fattori: dal Paese in cui operano al dettaglio regolativo dei codici, dagli attori coinvolti al sistema di monitoraggio e sanzionatorio preposto, ecc. Come già anticipato, infine, ulteriore strumento di rafforzamento delle tutele lavoristiche è rappresentato dagli accordi-quadro internazionali ed europei il cui punto di forza è il carattere negoziale: gli accordi-quadro, infatti, sono nati su iniziativa delle federazioni sindacali internazionali (FSI) al fine di garantire l'effettiva applicazione degli standard internazionali sul lavoro da parte delle imprese. Anche in questo caso, numerosi sono i fattori che ne determinano la maggiore o minore efficacia; appare comunque positivo il loro continuo sviluppo contenutistico, contenuto soprattutto negli accordi più recenti.

## 2. IL CENTENARIO DELL'OIL TRA INIZIATIVE E ANALISI DEL MONDO DEL LAVORO

L'anno 2019 conta importanti anniversari che hanno contrassegnato il cammino di implementazione delle tutele dei lavoratori. Ricorre infatti il centenario dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) e, a livello europeo, il 25esimo anniversario dalla nascita dell'Agenzia europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro (EU-OSHA), nonché i 30 anni del primo atto legislativo dell'UE in materia di SSL, la storica direttiva 89/391/CEE, conosciuta come la direttiva-quadro sulla sicurezza e la salute sul lavoro.

Soffermandoci sul versante internazionale, appare interessante dare evidenza della crescente sensibilità da parte dell'OIL sulle questioni controverse che interessano il mondo del lavoro dei nostri giorni, dalla rapida digitalizzazione all'economia *green*, dalla trans-nazionalizzazione del lavoro ai lavori atipici, sino ai temi della conciliazione vita-lavoro e dell'apprendimento permanente durante l'intero arco della vita lavorativa.

L'OIL, l'agenzia delle Nazioni Unite preposta alla promozione dei diritti dei lavoratori e della protezione sociale per la diffusione di un lavoro dignitoso e inclusivo, conta ben 186 Stati membri ed è responsabile dell'adozione e dell'attuazione delle norme internazionali del lavoro.

Proprio con lo scopo di sondare i più recenti scenari evolutivisti che interessano il mondo del lavoro, in vista del suo centenario, l'Organizzazione ha deciso di lanciare l'iniziativa *ILO's Future of Work Centenary Initiative*, nell'ambito della quale è stata istituita la *ILO Global Commission on the Future of Work*, ovvero una Commissione composta da 27 personalità di spicco, a livello internazionale, del mondo imprenditoriale, dei sindacati, degli esperti e delle organizzazioni governative e non. Gli sforzi della Commissione sono confluiti nel rapporto '*Work for a brighter future*', pubblicato nel gennaio 2019, che esamina le questioni più attuali del mondo del lavoro, prospettando linee di indirizzo globali per il miglioramento qualitativo del lavoro. Tra le macro-tematiche affrontate si annoverano: le nuove forme di lavoro; l'apprendimento permanente; l'inclusività e l'uguaglianza di genere; la misurazione del lavoro e del benessere umano; nonché il ruolo della protezione sociale nel segno della stabilità e della giustizia sociale.

Andando nel dettaglio, ad incidere sui cambiamenti repentini del mondo del lavoro sono diversi fattori, a partire dal progresso tecnologico che sta creando nuovi posti di lavoro, esponendo al rischio coloro che non riescono ad intercettare le nuove opportunità lavorative a causa di conoscenze e competenze obsolete o poco aggiornate. Parallelamente, l'economia *green* creerà milioni di nuovi posti di lavoro attraverso l'adozione di pratiche sostenibili e tecnologie pulite, che impongono il ridimensionamento delle industrie ad elevato impiego di carbonio e di altre risorse non sostenibili. Determinanti sono anche gli aspetti demografici: l'espansione delle popolazioni giovanili in alcune parti del mondo e l'invecchiamento progressivo della popolazione in altre, come in Europa, esercitano notevoli pressioni sui mercati del lavoro e sui sistemi di sicurezza sociale.

Per questi motivi, è necessario rafforzare il tessuto delle società globali attraverso il consolidamento della sicurezza economica e sociale e il rafforzamento delle pari opportunità. La proposta è dunque quella di un programma centrato sull'uomo (*a human-centred agenda*), strutturato su tre pilastri di azione: aumentare gli investimenti nelle capacità delle persone, negli istituti del lavoro e nel lavoro dignitoso e sostenibile.

Riguardo il primo punto, le politiche internazionali e nazionali dovrebbero puntare al prosperare del lavoro nell'era digitale a emissioni zero, investendo nel diritto universale all'apprendimento permanente, che consente a ciascuna persona di acquisire o aggiornare le proprie competenze durante l'intero arco della vita lavorativa. Le istituzioni, inoltre, dovrebbero adottare politiche volte a supportare i giovani nella transizione scuola-lavoro e i più anziani nella necessità di rimanere economicamente attivi. Ciò soprattutto perché i lavoratori sono ormai esposti in modo rilevante al rischio di ritornare più volte nella loro vita nel mercato del lavoro. Nello stesso pilastro rientra l'urgenza di migliorare la misurabilità dell'uguaglianza di genere. Questo è possibile attraverso la previsione di congedi parentali, investimenti nei servizi di assistenza pubblica e politiche volte a redistribuire gli oneri familiari, oggi ancora in prevalenza in capo alle donne. È poi necessario intervenire nei luoghi di lavoro, combattendo la piaga della violenza e delle molestie sul lavoro e promuovendo politiche di trasparenza salariale, senza tralasciare la necessità di rafforzare il ruolo delle donne nelle nuove forme di lavoro sdoganate dalla tecnologia.

Il secondo pilastro, invece, prevede la rivitalizzazione degli istituti del lavoro, dalla normativa di settore ai contratti di lavoro, dai contratti collettivi ai sistemi di vigilanza e controllo del lavoro. Obiettivo ultimo deve essere la garanzia dei diritti fondamentali dei lavoratori, di un salario adeguato, di limiti massimi posti all'orario di lavoro e della protezione della salute e della sicurezza sul lavoro a tutte le categorie dei lavoratori, a prescindere dalla tipologia contrattuale o dallo *status* lavorativo. È importante evidenziare che la Commissione ha espressamente affermato che oggi la salute e la sicurezza dei lavoratori, nonostante a livello internazionale rientri già nella sfera dei diritti umani, necessita di essere riconosciuta come un principio fondamentale e un diritto sul lavoro. La Commissione, dunque, ha adottato una netta posizione a favore della universalizzazione delle tutele in materia di salute e sicurezza sul lavoro, in un mondo in cui quasi 3 milioni di lavoratori continuano a morire ogni anno a causa di infortuni sul lavoro e malattie professionali. Su questo punto sono più recentemente intervenuti gli esperti delle Nazioni Unite, i quali hanno esortato l'OIL a riconoscere ufficialmente la salute e sicurezza sul lavoro come un diritto fondamentale, includendola tra gli inderogabili *core labour standards*<sup>2</sup>.

Correlato al benessere dei lavoratori è il tema della flessibilità lavorativa. Il rapporto, infatti, prospetta l'espansione della "sovranità temporale", cioè l'acquisizione di maggiore autonomia da parte dei lavoratori per rispondere alle loro esigenze di conciliazione vita-lavoro, sfruttando il potenziale dell'impiego delle tecnologie sul lavoro. Tuttavia, non sono da sottovalutare eventuali ritorsioni negative, come la crescente confusione dei confini tra tempi di lavoro e tempi di vita privata, contro cui è necessario delineare i limiti massimi del tempo dedicato al lavoro e, al contrario, garanzie di ore minime di lavoro, affinché le scelte di flessibilità da parte dei lavoratori siano reali.

D'altro canto, le organizzazioni sindacali e datoriali devono rafforzare la loro legittimità rappresentativa soprattutto nelle nuove forme di lavoro: l'attenzione è soprattutto rivolta a coloro che sono impegnati nell'economia di piattaforma, dove la rappresentanza fatica ad affermarsi. Il riferimento al lavoro digitale è poi ripreso per evidenziare la necessità di utilizzare l'intelligenza artificiale a servizio dei lavoratori, e non viceversa. Su questo versante, l'OIL punta alla istituzione di un sistema di *governance* internazionale per le piattaforme di lavoro digitale, con lo scopo di richiedere alle piattaforme e ai loro clienti il rispetto di determinati diritti e protezioni minime per i lavoratori coinvolti.

Il terzo pilastro mira al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, che punta alla promozione del lavoro dignitoso e sostenibile: dalla parità di genere allo sviluppo dell'economia rurale, dagli investimenti nelle strutture fisiche e digitali agli incentivi per le aziende che investono nello sviluppo umano e nel benessere lavorativo.

Oltre alle raccomandazioni rivolte agli Stati, l'OIL ricorda la necessità di rafforzare, sul piano internazionale, la cooperazione con l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) e le istituzioni di Bretton Woods (Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale): in un mondo globalizzato come quello attuale, esistono forti e inevitabili collegamenti tra politiche commerciali, finanziarie, economiche e sociali, che devono essere portate avanti dalle istituzioni preposte in modo coerente e sinergico, affinché il programma di crescita e sviluppo internazionale non perda di vista il baricentro, rappresentato dall'Uomo.

Su queste premesse, in data 20 giugno 2019, l'OIL ha adottato la nuova "Dichiarazione sul futuro del lavoro", anche

---

<sup>2</sup> UN experts urge ILO to back safe and healthy work conditions as a "fundamental" right', OHCHR, Geneva, 13 July 2019).

denominata “Dichiarazione del Centenario”<sup>3</sup>. Lo scopo è quello di costruire un dialogo sociale globale tra governi e parti sociali finalizzato alla piena occupazione e al lavoro dignitoso. In particolare, la protezione adeguata dei lavoratori deve prevedere: un salario minimo, previsto dalla legge o negoziato; salute e sicurezza sul lavoro; limite massimo all’orario di lavoro; parità di genere; apprendimento permanente e istruzione di qualità; accesso universale alla protezione sociale universale e sostenibile; protezione dei dati personali e rispetto della *privacy*. Infine, recependo la predetta sollecitazione degli esperti ONU, con la risoluzione correlata, la Conferenza ha richiesto al *Governing Body* dell’OIL di lavorare alla proposta di inclusione della salute e sicurezza sul lavoro nel quadro dei diritti e principi fondamentali.

## 2.1. La nuova Convenzione sulla eliminazione della violenza e delle molestie sul lavoro

La novità regolativa più rilevante sul piano internazionale, che si innesta nell’insieme delle iniziative per il Centenario, è l’approvazione della nuova “Convenzione sulla eliminazione della violenza e delle molestie sul lavoro”<sup>4</sup> che riconosce questi comportamenti, pratiche o minacce come una violazione dei diritti umani. Gli Stati membri hanno quindi l’obbligo di promuovere un ambiente generale di “tolleranza zero” verso la violenza e le molestie, al fine di facilitare la prevenzione di tali comportamenti e pratiche, riconoscendo il loro impatto sulla salute psicologica, fisica e sessuale di una persona, sulla sua dignità e sul suo ambiente familiare e sociale. Oltre a questo, la convenzione evidenzia che la violenza e le molestie sul lavoro colpiscono soprattutto le donne, inibendo la loro capacità di rimanere attive sul mercato del lavoro, generando un sistema produttivo contrario alla sostenibilità sociale. Tali pratiche, infatti, hanno un consistente impatto negativo sull’organizzazione del lavoro, sulle relazioni sul posto di lavoro, sull’impegno dei lavoratori e sulla reputazione e produttività aziendale.

Anzitutto, sono ritenute “violenza e molestie” una serie di comportamenti e pratiche inaccettabili, o minacce di essi, sia che si tratti di un singolo evento o eventi ripetuti, che mirano a provocare, o sono suscettibili di tradursi in, danni psicologici, sessuali o economici, incluse violenza e molestie basate sul genere<sup>5</sup>. Inoltre, la Convenzione ha lo scopo di proteggere i lavoratori indipendentemente dal loro *status* contrattuale, ricomprendendo anche coloro che stanno vivendo una esperienza formativa, i tirocinanti, gli apprendisti, i volontari, nonché coloro che sono stati licenziati o che sono in cerca di lavoro. Essa si applica a tutti i settori, sia privati che pubblici, sia nell’economia formale che in quella informale, e in aree urbane o rurali<sup>6</sup>. Anche il concetto di “luogo di lavoro” è molto ampio, riferito a tutti quei luoghi dove il lavoratore è retribuito (anche in pausa o nel momento in cui usa i servizi igienici), oppure i luoghi percorsi durante gli spostamenti, i viaggi, gli eventi e la formazione inerenti l’attività lavorativa e il percorso casa-lavoro<sup>7</sup>. È importante evidenziare che, riconoscendo che tali comportamenti possono essere veicolati anche tramite gli strumenti digitali, anche le comunicazioni attraverso l’uso della tecnologia sono ricomprese nel concetto di lavoro<sup>8</sup>.

Pertanto, ogni Stato membro che ratifica la convenzione dovrà proibire tali pratiche, assicurare pertinenti politiche e azioni di contrasto, istituire o rafforzare i meccanismi di applicazione e controllo, garantire alle vittime l’accesso ai mezzi di ricorso e un apparato sanzionatorio, sviluppare strumenti di orientamenti, istruzione e formazione e sensibilizzazione, nonché assicurare strumenti efficaci di ispezione e indagine sui casi di violenza e molestie, anche attraverso gli ispettorati del lavoro o altri organi competenti<sup>9</sup>. All’articolo 9 è poi evidenziato che gli Stati devono prendere in considerazione la violenza, le molestie e i rischi psicosociali associati nella gestione della sicurezza e della salute sul lavoro, garantendo altresì la *privacy* delle persone coinvolte. All’articolo 12 è prescritto che gli Stati dovranno applicare la convenzione mediante le leggi e la regolamentazione nazionale, anche attraverso gli accordi collettivi o estendendo e adattando le misure già esistenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Si attende ora la ratifica della Convenzione da parte degli Stati membri dell’OIL, tra cui l’Italia. Si ricorda che la Convenzione entrerà in vigore dodici mesi dopo la ratifica di almeno due Stati membri.

## 3. I RISCHI PER I DIRITTI DEI LAVORATORI E LA SOLUZIONE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

Il quadro analizzato dagli esperti della Commissione OIL si iscrive in un sistema di globalizzazione ormai consolidato, che implica una stretta correlazione tra i Paesi e i popoli del mondo, alimentata dal progressivo abbattimento delle

---

<sup>3</sup> ‘ILO Centenary Declaration for the Future of Work’, 2019, International Labour Conference, 108th Session, Geneva, 20 June 2019.

<sup>4</sup> ‘Fifth item on the agenda: Violence and harassment in the world of work’, Convention concerning the elimination of violence and harassment in the world of work, International Labour Conference, 108th Session, Geneva, 20 June 2019.

<sup>5</sup> Art. 1.

<sup>6</sup> Art. 2.

<sup>7</sup> Art. 3.

<sup>8</sup> Art. 3, lett. d).

<sup>9</sup> Art. 4.

barriere per la circolazione di merci, persone e capitali. La crescente competizione nel commercio internazionale ha tuttavia cagionato, come ben noto, diverse pratiche scorrette che passano anche per la distorsione della concorrenza attraverso l'abbassamento (o il mancato innalzamento) degli standard di tutela dei lavoratori, al fine di produrre a basso costo beni destinati anche all'esportazione, oppure con lo scopo di attirare investimenti stranieri incoraggiati dallo smantellamento delle barriere doganali. Il progresso tecnologico in diversi campi, primi tra tutti le telecomunicazioni e i trasporti, hanno poi accelerato la delocalizzazione delle attività produttive verso quelle regioni del mondo dove il lavoro costa meno, in ragione delle minori tutele accordate ai lavoratori.

Pratiche che, invero, possono rivelarsi vere e proprie violazioni di quei diritti dei lavoratori che, a livello internazionale, sono riconosciuti come diritti fondamentali e diritti umani. Entro questo scenario, l'OIL assume una posizione cardine, rappresentando l'organismo internazionale preposto alla codifica dei *core labour standards*, cioè di quei diritti dei lavoratori riconosciuti come fondamentali. Essi sono: la libertà di associazione, il diritto alla contrattazione collettiva, il divieto del lavoro forzato e minorile e il divieto di discriminazione sul posto di lavoro, contenuti all'interno delle otto convenzioni fondamentali<sup>10</sup>.

Al di là del quadro regolativo esistente, la crescita di queste pratiche ha spinto gli studiosi e le istituzioni internazionali, regionali e nazionali a correre ai ripari per frenare le disastrose conseguenze del c.d. *dumping* sociale, cioè della concorrenza sleale basata sul minor costo sociale legato alla produzione di beni e servizi, e del c.d. *race to the bottom* delle tutele dei lavoratori, cioè la conseguente corsa al ribasso degli standard di tutela dei lavoratori praticata dagli Stati per affermarsi nel gioco della competizione internazionale. Questo scenario, per di più, si complica di fronte alla crescente mobilità transnazionale dei lavoratori, siano essi soggetti che oltrepassino i confini nazionali alla ricerca di un lavoro, oppure persone che, proprio per la natura del loro lavoro, sono impiegate al di fuori del proprio Paese; situazioni in cui non sempre è facile identificare il diritto applicabile ai rapporti di lavoro, sottesa l'esigenza di prevenire i fenomeni appena descritti.

Altro fattore che non è possibile tralasciare riguarda i consistenti fenomeni migratori che vedono lo spostamento di persone dai Paesi poveri verso i Paesi sviluppati e la conseguente questione del c.d. *dumping* sociale di ritorno, cioè del livellamento verso il basso delle tutele sociali proprio nei Paesi sviluppati, la cui spinta risiede nel potenziale sfruttamento, nelle economie forti, di questi "nuovi schiavi", cioè dei lavoratori migranti annoverati tra la schiera dei soggetti più vulnerabili<sup>11</sup>.

Questo scenario mette in evidenza che le istituzioni preposte alla regolazione internazionale sono oggi una risposta necessaria ad una globalizzazione amministrata in modo quasi del tutto arbitrario dalle stesse forze economiche che operano oltre i confini nazionali, sulla scorta della fiducia liberista accordata alla capacità di autogoverno del libero scambio. In questa direzione è il proposito dell'OIL di rafforzare la cooperazione con le istituzioni internazionali preposte alla *governance* economica e finanziaria, che risponde alla esigenza di ampliare e coniugare l'azione delle strutture istituzionali in grado di governare l'ordine economico internazionale, nel rispetto delle tutele sociali e ambientali (c.d. *Non Economic Values* - valori non economici), superando o per lo meno integrando il piano regolatore nazionale, autoreferenziale e limitato per natura in funzione della propria sovranità territoriale.

Questa riflessione rimanda ad un concetto ampiamente sviluppato sul piano dottrinale e che sta vivendo una consistente evoluzione sul piano delle politiche internazionali, cioè quello di "sviluppo sostenibile". È interessante notare che questo concetto, nato soprattutto sulla scia del movimento ecologista, esprime il suo significato essenziale nella prima definizione che risale al rapporto Brundtland 'Our common future' del 1987: lo sviluppo sostenibile è infatti quello "sviluppo che risponde ai bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i loro". Concetto tanto semplice quanto rivoluzionario, in virtù dell'ampio dibattito internazionale che ha generato e che ha portato alla Dichiarazione di Johannesburg sullo Sviluppo Sostenibile del 2002, dove sono stati identificati i tre "pilastri" della sostenibilità: sviluppo sociale, sviluppo economico e tutela ambientale. Su questa base concettuale, nel tempo, sono sorte molteplici politiche portate avanti da istituzioni internazionali, come da ultimo l'Agenda delle Nazioni Unite per il 2030<sup>12</sup>, e regionali, che vedono un esempio virtuoso nell'impegno dell'Unione europea.

---

<sup>10</sup> Le 8 convenzioni fondamentali sono: C29 - Convenzione sul lavoro forzato, 1930; C87 - Convenzione sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, 1948; C98 - Convenzione sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva, 1949; C100 - Convenzione sull'uguaglianza di retribuzione, 1951; C105 - Convenzione sull'abolizione del lavoro forzato, 1957; C111 - Convenzione sulla discriminazione (impiego e professione), 1958; C138 - Convenzione sull'età minima, 1973; C182 - Convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999.

<sup>11</sup> Riprendendo la classificazione del *Trade Union Congress* del 2008 (Cfr. report 'Hard Work, Hidden Lives' della *Special Commission on Vulnerable Workers*), rientrano nel novero di lavoratori vulnerabili, oltre i lavoratori migranti: i lavoratori in somministrazione; i lavoratori atipici (occasional, *freelance*, lavoratori autonomi economicamente dipendenti); i giovani; le donne; i lavoratori a domicilio; i lavoratori familiari; i lavoratori informali.

<sup>12</sup> L'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre



### 3.1. L'impegno dell'OIL e i limiti della governance globale sulle tutele dei lavoratori

Dal canto suo, l'OIL è originariamente intervenuta con la *'Decent Work Agenda'* del 1999, che propone una strategia per gestire e realizzare la giusta globalizzazione, lo sviluppo sostenibile e lo sradicamento della povertà. Composta da quattro obiettivi, l'Agenda cerca di: promuovere gli standard internazionali del lavoro, i principi e i diritti fondamentali dei lavoratori; creare le opportunità di impiego reali di qualità accettabili; ottenere e migliorare la previdenza sociale; promuovere il dialogo sociale come meccanismo di risoluzione dei conflitti, ottenere equità, creare e attuare la politica.

È indubbio che l'Agenda abbia dato stimolo ad un ampio dibattito globale su queste tematiche, conferendo una rinnovata legittimazione giuridica all'OIL e alla propria attività di pressione sugli Stati membri per il perseguimento degli obiettivi fissati. L'impegno dell'Organizzazione è stato poi rinnovato in due *follow-up*: la *'Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta'* del 2008, che ha attribuito una certa enfasi al ruolo di supporto e cooperazione tecnica degli organi OIL, e il *'Patto globale per l'occupazione: promuovere l'occupazione, proteggere le persone'* del 2009, che ha come scopo il superamento della crisi economica e finanziaria attraverso una strategia di globalizzazione sostenibile.

Queste iniziative hanno avuto il merito di rinnovare il ruolo istituzionale dell'OIL nel processo di sviluppo globale, superando la mera funzione di *standard setting*, cioè di regolatore di stampo pubblicistico, su cui emergono diversi limiti in termini di efficacia applicativa.

L'impegno dell'OIL, in effetti, non si è rivelato sufficiente ad allontanare del tutto l'idea, non poco diffusa, che il diritto internazionale non abbia la capacità di incidere in modo effettivo sull'affermazione delle tutele dei lavoratori negli ordinamenti nazionali, superando un approccio formale dotato di scarso carattere vincolante. Questo soprattutto per due ordini di ragioni: da una parte, l'OIL non gode di strumenti sanzionatori e di controllo incisivi capaci di vincolare gli Stati membri al rispetto delle tutele stabilite dalle sue Convenzioni, potendo esclusivamente esercitare il c.d. *naming and shaming*, che consiste nella decisione di rendere pubbliche le violazioni riscontrate per suscitare biasimo nella comunità internazionale e nell'opinione pubblica; dall'altra, la mancanza di un sistema integrato OIL-OMC<sup>13</sup> che si manifesta con l'assenza di un qualsiasi legame formale tra i due regimi giuridici, impedendo di fatto ai rispettivi organi di controllo di intervenire sulle questioni attinenti all'altro sistema di norme.

Eppure, le regole commerciali internazionali governate dall'OMC, protese per lo più al mero espansionismo produttivo, nonché il carattere vincolante del suo sistema meccanismo di risoluzione delle controversie, rappresenterebbero un terreno certamente valido in cui operare un efficace bilanciamento tra esigenze economiche e tutele sociali.

D'altro canto, a priori, la mancata implementazione delle Convenzioni OIL scaturisce da diversi fattori. In primo luogo, alcuni Stati membri, soprattutto quelli in via di sviluppo, non sono inclini alla ratifica delle Convenzioni per il timore di subire degli svantaggi competitivi dalla loro attuazione; ritrosia, questa, che nel tempo è stata stemperata dalle deroghe temporanee che l'Organizzazione ha concesso per quei Paesi le cui economie non abbiano raggiunto un livello di sviluppo sufficiente<sup>14</sup>. È tuttavia fondamentale evidenziare che l'OIL ha assunto una netta posizione di intransigenza nei confronti dell'applicazione delle Convenzioni fondamentali: con la Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali del lavoro del 1998, infatti, è stato specificato che gli Stati membri, anche in assenza della ratifica delle singole Convenzioni, hanno l'obbligo, per il solo fatto di essere membri dell'Organizzazione, di promuovere e realizzare i principi concernenti i diritti fondamentali dei lavoratori.

Ciò soprattutto a fronte del secondo problema, ovvero il fatto che, anche nel caso di avvenuta ratifica, si assiste spesso a forti mancanze nella implementazione sostanziale delle tutele, vuoi per l'assenza di adeguate strutture amministrative nazionali, vuoi per una precisa volontà politica di perseguire il massimo vantaggio competitivo possibile per l'economia e il mercato di lavoro nazionali.

Ulteriore questione, di non poco conto, è rappresentata dal fatto che gli standard OIL non riescono a tutelare un'ampia fetta dei lavoratori globali, cioè coloro che sono impiegati nell'economia informale ampiamente diffusa nei Paesi in via di sviluppo ma in crescita anche in molti Paesi sviluppati.

---

2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Sono posti 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS/SDGs, *Sustainable Development Goals*) cui sono associati ben 169 sotto-obiettivi, i quali mirano a porre fine alla povertà, a lottare contro l'ineguaglianza e allo sviluppo sociale ed economico. Gli obiettivi sono universali, nel senso che tutti i Paesi devono fornire un contributo per raggiungere gli obiettivi in base alle loro capacità. L'obiettivo 8 è intitolato "Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti".

<sup>13</sup> L'Organizzazione Mondiale del Commercio (*World Trade Organization*, WTO) è nata nel 1995 per sostituirsi al GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) che dal 1948 al 1994 è stato lo strumento per facilitare e regolamentare il commercio internazionale. L'obiettivo dell'Organizzazione è la progressiva liberalizzazione del commercio mondiale, perseguita soprattutto attraverso lo strumento della negoziazione di accordi commerciali tra i governi dei Paesi membri. L'OMC è anche foro internazionale di risoluzione delle controversie commerciali tra Paesi membri. Alla data del 29 luglio 2016, i Paesi membri sono 164, tra cui l'Italia.

<sup>14</sup> Si legga il riferimento specifico all'art. 2, n. 1, Convenzione OIL n. 130.

#### 4. LE TUTELE DEI LAVORATORI ATTRAVERSO GLI STRUMENTI INTERNAZIONALI

Come si evince dalla strategia OIL, le politiche di sviluppo sostenibile non sono indirizzate in senso contrario alla globalizzazione. Anzi, come ha evidenziato l'Organizzazione<sup>15</sup>, è necessario cogliere e coltivare gli effetti positivi della globalizzazione sul mondo del lavoro, reindirizzando il sistema di sviluppo verso una *fair globalization*, una globalizzazione equa. Peraltro, proprio l'attuale periodo storico, caratterizzato dagli strascichi della crisi economica che vedono la stagnazione delle economie sviluppate e il lento percorso di crescita di quelle in via di sviluppo, impone un ripensamento della globalizzazione in chiave sociale e ambientale, affinché l'interdipendenza dei mercati possa spingere ad una crescita sostenibile a livello globale. Il paradigma di sostenibilità sociale deve inoltre affrontare, oltre che l'accresciuta concorrenza dei mercati globali, anche la perdita di efficacia delle politiche sociali e di welfare pubblico che caratterizzano gli ordinamenti nazionali e la disorganica frammentazione organizzativa del mercato del lavoro in ogni singolo Stato. Ciò è anzitutto possibile sfruttando il potenziale delle opportunità di lavoro che offrono le nuove forme di lavoro e la crescente diversificazione delle attività produttive.

Questa sfida coinvolge in primo piano il Legislatore, sul piano internazionale, regionale e nazionale, affinché l'incoraggiamento di questi cambiamenti siano coniugati, sul piano della nostra analisi, con elevati livelli di protezione per i lavoratori. Di fondo, quindi, affiora l'appello a far sì che i diritti umani e sociali - tra i quali i diritti fondamentali dei lavoratori - non siano ridotti ad una tanto formale quanto inconsistente declaratoria di principio.

In tal senso, è necessario che i preposti strumenti pubblicistici e privatistici godano di un adeguato grado di effettività ed applicazione, cioè siano dotati di efficaci meccanismi sanzionatori e di controllo nei confronti dei loro interlocutori, siano essi attori pubblici (come gli Stati) o privati (come le imprese).

Sul piano pratico, ciò si traduce soprattutto nel rafforzamento degli strumenti pubblicistici propri del diritto internazionale, attraverso un potenziamento - in termini di vincolarietà e di efficacia - degli standard internazionali esistenti, ma anche per mezzo di un uso più risoluto delle clausole sociali nell'ambito degli accordi bilaterali e plurilaterali di libero scambio. Strumenti, questi, che condividono lo stesso interlocutore, cioè le istituzioni pubbliche quali principali destinatari della domanda sociale e, dunque, principali garanti dei diritti dei lavoratori.

Tuttavia, è possibile notare un crescente interesse attorno a quegli strumenti che si rivolgono ad un interlocutore diverso, cioè alle imprese stesse, che si sono ormai imposte come protagoniste nella sfida dello sviluppo sostenibile. Si pensi agli strumenti della Responsabilità Sociale d'Impresa, primi fra tutti i codici di condotta, e agli accordi-quadro sulle tutele dei lavoratori negoziati tra imprese multinazionali e federazioni sindacali internazionali ed europee.

##### 4.1. Le clausole sociali negli accordi di libero scambio...

Sullo sfondo, i progressivi cambiamenti geopolitici e istituzionali mondiali hanno portato ad una crescente integrazione economica e politica tra nazioni. Basti pensare alle aggregazioni, come il NAFTA<sup>16</sup>, l'ASEAN<sup>17</sup>, il MERCOSUR<sup>18</sup> e ai sottesi accordi di libero scambio<sup>19</sup> che hanno facilitato gli scambi commerciali e i flussi finanziari, soprattutto attraverso l'abbattimento delle barriere protezionistiche nazionali e l'armonizzazione delle normative in ambito produttivo e commerciale.

Nella prospettiva della nostra analisi, l'incapacità degli Stati di trovare nei fori multilaterali efficaci soluzioni di bilanciamento tra i diversi interessi, economici e non, ha portato gli stessi Stati a guardare agli accordi di libero scambio come strumenti, certamente di portata più ristretta, in grado di rafforzare la dimensione sociale nella regolazione degli scambi tra Paesi *partner*.

Nel dettaglio, la spinta sociale dei *trade agreements* si sostanzia nelle clausole sociali, cioè nell'insieme delle disposizioni sulla tutela dei lavoratori ivi contenute. A riprova, l'OIL riporta un impiego crescente delle clausole sociali, che,

---

<sup>15</sup> ILO, 'World Employment Social Outlook - Trends 2018', International Labour Organization (ILO), Geneva, 2018; 'Non-standard employment around the world. Understanding challenges, shaping prospects', International Labour Office (ILO), Geneva, 2016.

<sup>16</sup> 'North American Free Trade Agreement' (NAFTA) tra Stati Uniti, Canada e Messico, firmato il 17 dicembre 1992 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1994.

<sup>17</sup> 'Association of South-East Asian Nations' (ASEAN) è un'organizzazione politica, economica e culturale di nazioni situate nel Sud-est asiatico nata nel 1967.

<sup>18</sup> 'Mercado Común del Sur' (MERCOSUR) è il Mercato comune dell'America meridionale istituito con il Trattato di Asunción del marzo 1991.

<sup>19</sup> Gli accordi commerciali, o di libero scambio, tra Stati riguardano liberalizzazioni tariffarie e non tariffarie di merci. Tra gli altri ambiti su cui tali accordi intervengono, si annoverano: accesso al mercato dei servizi, appalti pubblici, tutela dei diritti di proprietà intellettuale, protezione degli investimenti esteri diretti, difesa commerciale, antidumping, ecc. In generale, essi rappresentano il principale strumento di liberalizzazione commerciale internazionale.

se nel 1995 erano contenute in soli 4 accordi, nel 2013, ultimo anno di rilevazione, risultano inserite in 58 di questi<sup>20</sup>. D'altro canto, l'attenzione alle tutele sociali all'interno di questi strumenti scaturisce a sua volta da una esigenza economica nazionale, cioè quella di tutelare l'economia interna dai potenziali svantaggi competitivi nel gioco del libero commercio con Paesi *partner* che ammettono un minor costo complessivo del lavoro. Questione, questa, che irrompe soprattutto quando l'accordo è tra Paesi con diverso grado di sviluppo e che, non a caso, è stata sollevata a partire dall'accordo NAFTA del 1992 tra USA e Canada da una parte, e Messico dall'altra.

In genere, le clausole sociali impegnano gli Stati firmatari dell'accordo al rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori, richiamando in molti casi le convenzioni fondamentali dell'OIL e le sue iniziative che promuovono il *decent work*. Invero, si nota come, nel corso del tempo, le disposizioni sociali e ambientali siano state in genere incluse in un apposito capitolo dedicato proprio allo Sviluppo Sostenibile<sup>21</sup>, mentre le singole disposizioni sono state progressivamente meglio dettagliate. Gli Stati infatti si impegnano in modo esplicito non solo alla attuazione delle convenzioni OIL già ratificate, ma anche a procedere alla eventuale ratifica di quelle convenzioni fondamentali che ancora non sono state oggetto di ratifica.

Passando invece al meccanismo di *enforcement* delle disposizioni sociali, l'Unione europea ha da sempre adottato un approccio *soft*, prediligendo la definizione di una procedura di consultazione e monitoraggio priva di un meccanismo risolutivo e sanzionatorio che punta, più che altro, alla promozione degli standard sociali. Diversamente, gli Stati Uniti adottano un sistema *hard*, che prevede appositi meccanismi di risoluzione delle controversie sorte attorno alle disposizioni sociali e ambientali e la possibilità di adottare sanzioni in caso di violazione delle stesse. Nel dettaglio, gli accordi commerciali sottoscritti dall'Unione europea prevedono una serie di organismi preposti al monitoraggio e al controllo (il c.d. comitato di esperti), che si esplicita con l'adozione di relazioni non vincolanti, e un sistema di revisione articolato in consultazioni governative (il c.d. comitato per il commercio e lo sviluppo sostenibile) e tecniche. L'Unione europea, inoltre, riserva alle parti sociali un compito di monitoraggio sul rispetto delle disposizioni sul lavoro tramite gruppi nazionali e il c.d. "forum della società civile" che dialoga con gli altri organismi. Le controversie sorte su questioni sociali (e ambientali) sono invece risolte *inter pares*, cioè attraverso conclusioni congiunte raggiunte attraverso il dialogo governativo, in cui eventualmente è previsto il coinvolgimento dell'OIL e delle organizzazioni ambientali multilaterali.

Diversamente, gli accordi di ultima generazione sottoscritti dagli USA contengono un meccanismo di risoluzione delle controversie che, a partire dal 2007<sup>22</sup>, è stato assimilato a quello previsto per le questioni commerciali, prevedendo quindi la possibilità di sospendere le agevolazioni commerciali o di prevedere sanzioni monetarie sostitutive in caso di violazione delle disposizioni sul lavoro. L'esempio più recente è rappresentato dal TPP (*Trans-Pacific Partnership*)<sup>23</sup> tra USA e altri Paesi del Pacifico, che prevede un meccanismo bifase, cioè una procedura di consultazione e, in via sussidiaria, un meccanismo vincolante che si esaurisce con una decisione finale definitiva presa dai *panel* arbitrali. Come noto, tuttavia, l'accordo non è entrato in vigore a causa della opposizione dell'amministrazione Trump, che ha bloccato la sua ratifica presso il Congresso; presa di posizione a cui undici degli altri Paesi coinvolti hanno risposto con l'accordo CPTPP<sup>24</sup>.

Nonostante le divergenze formali tra i meccanismi di *enforcement*, di fatto soltanto una volta gli USA hanno attivato il meccanismo vincolante, preferendo di gran lunga risolvere le dispute attraverso la censura pubblica. L'eccezione a questa prassi, tra l'altro, rappresentata dal caso Guatemala<sup>25</sup>, non ha avuto un esito a favore dei diritti dei lavoratori. Infatti, a seguito dell'attivazione del meccanismo risolutivo da parte degli Stati Uniti, che denunciavano l'inadeguatezza delle leggi guatemalteche per la protezione dei diritti sindacali, nel 2017 il collegio arbitrale ha stabilito che non è possibile adoperare ritorsioni economiche, in quanto i fallimentari tentativi del Guatemala nella attuazione delle norme sul lavoro non hanno inciso sul commercio; questo nonostante le violazioni fossero molto gravi, dati i diversi casi di licenziamenti e uccisioni di sindacalisti in Guatemala.

---

<sup>20</sup> 'Social dimensions of free trade agreements, Studies on growth with equity', Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), revised edition 2015.

<sup>21</sup> Il primo riferimento specifico in linea temporale è all'accordo di libero scambio tra UE e Repubblica di Corea (GUUE L 127/6, 14 maggio 2011).

<sup>22</sup> Attraverso il *template* del 10 maggio 2007 voluto dalla amministrazione statunitense.

<sup>23</sup> Il TPP (*Trans-Pacific Partnership*), firmato ma non ratificato, è un trattato di libero scambio fra 12 Nazioni affacciate sull'oceano Pacifico: Stati Uniti, Canada, Australia, Brunei, Cile, Giappone, Malesia, Messico, Nuova Zelanda, Perù, Singapore, Vietnam.

<sup>24</sup> *Comprehensive and Progressive Agreement for the TPP*.

<sup>25</sup> Nell'ambito dell'accordo di libero scambio *Central America Free Trade Agreement* (CAFTA-DR) del 2006 tra Paesi centroamericani (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua), Repubblica Dominicana e Stati Uniti.

Questo caso è emblematico al fine di comprendere che, alla base, vi sono criteri risolutivi ancora lontani dal conciliare il libero scambio con le esigenze di tutela sociale: lo Stato denunciante ha infatti l'onere di dimostrare la correlazione tra la violazione e il commercio, nel senso che le azioni contestate devono avere un impatto sul commercio tra gli Stati interessati. Diverse critiche sono state avanzate anche sotto un'ottica più economicistica, dal momento che, in realtà, le scarse tutele accordate ai lavoratori - che in questo caso hanno permesso alle aziende di evitare i costi associati alle relazioni industriali e all'applicazione dei contratti collettivi - corrispondono ad un fattivo e sleale vantaggio competitivo in termini di costo di lavoro. Questo caso, infine, spinge a riflettere sulle logiche sottese alla valutazione arbitraria delle violazioni dei più importanti diritti dei lavoratori, che invero trova una delle cause nel fatto che i decisori sono in genere esperti di diritto commerciale che disconoscono o ridimensionano la valenza delle norme sociali, sottoponendole a logiche mercantilistiche.

Alla luce di questi limiti, risulta chiara la centralità che gli Stati ricoprono nel percorso di implementazione degli standard sul lavoro. Dipende infatti dal loro impegno durante la fase di negoziazione la definizione di disposizioni puntali ed efficaci, così come dalla volontà delle istituzioni nazionali la effettiva attuazione delle clausole, seppur genericamente tratteggiate.

Basti pensare al peso fattivo che assume il modo in cui uno Stato formalmente interpreta le disposizioni: non solo quelle contenute all'interno degli accordi, ma anche quelle di valenza universale delineate dalle stesse convenzioni OIL. Emblematico è un altro caso del Guatemala, sollevato presso la stessa Organizzazione, in cui alcune associazioni datoriali nazionali<sup>26</sup> hanno spinto il governo ad introdurre, nel 2016, una serie di limitazioni alla azione sindacale sulla scorta di una arbitraria interpretazione della Convenzione n. 87 sulla libertà di associazione<sup>27</sup>, la quale, a loro avviso, non sanciva lo sciopero come diritto. Posizione, questa, pubblicamente osteggiata dagli stessi organi dell'OIL<sup>28</sup>.

#### **4.1.1. Le recenti evoluzioni contenutistiche delle clausole sociali: gli accordi UE con Canada, Stati Uniti e Giappone**

Si parla di accordi commerciali di ultima generazione in riferimento a quegli accordi che, oltre che essere recenti, hanno subito un certo sviluppo contenutistico delle clausole sociali in termini di dettaglio e maggiore efficacia. I nuovi accordi, infatti, sviluppano il concetto e le relative politiche di Sviluppo Sostenibile, in cui i diritti fondamentali dei lavoratori sono sempre più considerati nella sfera cogente dei diritti umani. La convergenza tra progresso economico e sociale e tutela ambientale trova inoltre una ulteriore soluzione nell'abbattimento delle c.d. "barriere non tariffarie", previsto dagli stessi accordi. Ciò comporta una progressiva armonizzazione regolativa tra gli Stati firmatari di un accordo, la quale ha un importante potenziale in termini di universalizzazione delle tutele sociali e ambientali. Ovvio che, in una prospettiva negativa, questo percorso potrebbe tradursi in una semplificazione regolatoria al ribasso delle tutele nazionali.

Oltre a questo, gli accordi più recenti sembrano aver intercettato l'esigenza di coinvolgere le parti sociali e le ONG nei procedimenti di *enforcement*, ma anche di incentivare gli strumenti di Responsabilità Sociale d'Impresa (RSI), che tratteremo nel paragrafo seguente, in mano alle imprese private.

Tra i c.d. mega-trattati di recente conclusione spicca, per importanza e portata, l'accordo CETA<sup>29</sup> tra Unione europea e Canada. L'impianto ormai consolidato vede le disposizioni sociali inserite nel Capo 23 "commercio e lavoro", seguito dal Capo 24 "commercio e ambiente", introdotti dal Capo 22 dedicato allo Sviluppo Sostenibile, ad indicare la stretta interdipendenza regolatoria tra la tutela dei lavoratori e quella ambientale nel contesto del commercio globale.

È anzitutto importante evidenziare come la negoziazione di un accordo di libero scambio possa incentivare gli Stati ad allinearsi più rapidamente agli *standard* internazionali di tutela dei lavoratori. In effetti, nonostante l'accordo contenga il riferimento generico alle dichiarazioni OIL del 1998 e del 2008 e all'Agenda sul *decent work*, le parti si impegnano alla ratifica delle Convenzioni fondamentali OIL non ancora ratificate<sup>30</sup>. Questa disposizione, presente in molti accordi commerciali di ultima generazione, assume particolare valore alla luce del ritardo del Canada nella ratifica di alcune Convenzioni fondamentali. Anzi, l'accordo, nella sua fase di negoziazione, ha già sortito effetti positivi, dal momento

---

<sup>26</sup> *Cambodian Federation of Employers and Business Associations (CAMFEBA)* e *Garment Manufacturers Association in Cambodia (GMAC)*.

<sup>27</sup> La Convenzione n. 87, ratificata dal Guatemala, è espressamente contenuta nell'accordo bilaterale con gli USA. Cfr. '*Bilateral Textile Agreement between the Government of the United States of America and the Royal Government of Cambodia*', 2001.

<sup>28</sup> La posizione ufficiale dell'OIL è stata divulgata da Tim de Meyer, funzionario senior dell'OIL in Asia.

<sup>29</sup> Il '*Comprehensive economic and trade agreement (CETA)*' è un accordo commerciale fra Unione europea e Canada. Il testo è stato approvato dal Consiglio europeo e, nel febbraio 2017, dal Parlamento UE. È entrato temporaneamente in vigore nel 2017 in attesa della ratifica da parte di tutti gli Stati membri.

<sup>30</sup> Art. 23.3, punto 4.

che il Canada, nel giugno 2016, ha ratificato la Convenzione n. 138 sull'età minima e, nel giugno 2017, la Convenzione n. 98 sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva.

Appare inoltre importante evidenziare che il CETA, in modo innovativo, riserva specifici e puntali riferimenti alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. In particolare, le parti si impegnano a promuovere, tra gli impegni internazionali, la "salute e sicurezza sul lavoro, ivi compresi la prevenzione di infortuni o malattie professionali e il risarcimento in caso di tali infortuni o malattie"<sup>31</sup>. Più precisamente, le parti si impegnano a formulare politiche volte a promuovere principi fondamentali di prevenzione degli incidenti e degli infortuni sul lavoro o derivati dal lavoro, e a sviluppare una cultura della salute e della sicurezza che attribuisca alla prevenzione la massima importanza. È inoltre conferita particolare enfasi al raccordo regolatorio, dal momento che le parti, in sede di elaborazione delle misure in materia, devono tenere conto delle "informazioni scientifiche e tecniche e delle relative norme, linee guida o raccomandazioni internazionali esistenti"<sup>32</sup>. Ancor più incisiva, infine, è la successiva precisazione contenuta nello stesso punto, con cui si afferma il c.d. principio di precauzione: le parti, infatti, "riconoscono che, in caso di pericoli o condizioni, reali o potenziali, che possano ragionevolmente provocare infortuni o malattie a una persona fisica, la mancanza della piena certezza scientifica non può essere addotta da una parte come motivo per posticipare l'adozione di misure di protezione efficienti in termini di costi"<sup>33</sup>.

A seguire, un apposito articolo<sup>34</sup> è specificamente dedicato al "mantenimento dei livelli di protezione". In sostanza, le parti espressamente si impegnano a non rinunciare o derogare alle proprie norme in materia di lavoro, al fine di incoraggiare gli scambi e gli investimenti sul proprio territorio. Allo stesso modo, una parte non può omettere, anche mediante inazione, di dare efficace attuazione alla propria legislazione e alle proprie norme in materia di lavoro con lo stesso fine. Dunque, le previsioni dell'accordo, in modo non del tutto solito, richiamano espressamente alla garanzia delle tutele per i lavoratori nella zona di libero scambio cui l'accordo stesso è finalizzato, in opposizione ai già menzionati fenomeni del *dumping* sociale e del *race to the bottom* delle tutele. Per di più, nonostante le disposizioni siano generiche e di carattere promozionale, le parti riconoscono l'importanza di non arretrare né sul piano formale, né su quello sostanziale, facendo distinti riferimenti alla rinuncia e alla deroga delle norme da una parte, e alla loro efficace applicazione dall'altra.

È infine stabilito per lo più il consolidato schema di cooperazione, valutazione e monitoraggio sotteso alla attuazione delle disposizioni sociali e ambientali, mentre l'aspetto più innovativo riguarda l'inedito meccanismo di risoluzione delle controversie commerciali, che pure ha un significativo impatto sulle tutele dei lavoratori<sup>35</sup>.

Altro recente trattato di considerevole portata è l'APE (accordo di partenariato economico) tra l'Unione europea e il Giappone, firmato ufficialmente in occasione del vertice UE-Giappone tenutosi a Tokyo il 17 luglio 2018. Circostanza, tra l'altro, che ha fornito alle istituzioni europee l'opportunità di ribadire la loro opposizione a qualsiasi politica unilaterale e protezionista a discapito della liberalizzazione degli scambi<sup>36</sup>, in un momento storico in cui la politica statunitense è orientata verso la chiusura o la rinegoziazione degli accordi di libero scambio.

Invero, procedendo ad una analisi contenutistica, l'accordo non ha apportato significative innovazioni al capo dedicato alle clausole sociali, nonostante possa ravvisarsi un maggiore dettaglio dispositivo in alcuni ambiti; rafforzamento di non poco interesse, se si tiene conto che il Giappone non è mai stato particolarmente sensibile alle questioni sociali, dal momento che gli accordi da esso sottoscritti richiamano in modo generico al rispetto dei diritti umani e degli accordi internazionali ratificati<sup>37</sup>. In primo luogo, infatti, è specificato l'impegno delle parti all'attuazione delle Convenzioni fondamentali OIL ratificate e alla ratifica di quelle a cui le parti non hanno provveduto. È evidente che questa disposizione grava soprattutto sul Giappone, che non ha ancora ratificato la Convenzione n. 111 sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni, e la Convenzione n. 105 sull'abolizione del lavoro forzato. In secondo luogo, maggiore dettaglio regolativo è dedicato alla Responsabilità Sociale d'Impresa, nell'ambito del quale le parti si impegnano nello scambio di opinioni e informazioni e riconoscono gli orientamenti internazionali espressamente elencati<sup>38</sup>.

---

<sup>31</sup> Art. 23.3, punto 2, lett. a).

<sup>32</sup> Art. 23.3, punto 3.

<sup>33</sup> Art. 23.3, punto 3.

<sup>34</sup> Articolo 23.4.

<sup>35</sup> La nuova procedura di risoluzione delle controversie creata dal CETA è trattata nel paragrafo successivo. Cfr. *infra* § 4.1.2.

<sup>36</sup> Così si è espressa la Commissaria responsabile per il Commercio, Cecilia Malmström. Si veda: 'Vertice UE Giappone: una tappa storica per gli scambi commerciali e la cooperazione?', Commissione europea, comunicato stampa, Bruxelles, 17 luglio 2018.

<sup>37</sup> Così si è espressa la Commissaria responsabile per il Commercio, Cecilia Malmström. Si veda: 'Vertice UE Giappone: una tappa storica per gli scambi commerciali e la cooperazione', Commissione europea, comunicato stampa, Bruxelles, 17 luglio 2018. an Commission, 2016.

D'altro canto, l'accordo non presenta novità in termini di *enforcement*, essendo previsto il meccanismo di consultazione e monitoraggio di tradizione europea.

Ritornando nell'ambito delle relazioni commerciali transatlantiche, altro mega-trattato, la cui negoziazione è attualmente in stallo, è il TTIP (*'Transatlantic Trade and Investment Partnership'*)<sup>39</sup> tra Unione europea e Stati Uniti. Al di là delle questioni commerciali sottese al suo stop improvviso, soprattutto se si pensa che i due continenti coinvolti rappresentano gran parte del PIL e dei flussi commerciali globali<sup>40</sup>, la conclusione dell'accordo permetterebbe di testare la tenuta degli standard sociali (e ambientali) raggiunti proprio attraverso gli impegni negoziali di queste due aree continentali. Dai negoziati emerge comunque una bozza di accordo che punta alla cooperazione regolativa, non solo inerente all'ambito commerciale ma anche alla protezione dei dati e dell'ambiente e alla tutela dei lavoratori e dei consumatori. Questo percorso sarebbe poi affiancato dall'abbattimento delle barriere non tariffarie, a partire dalla semplificazione e armonizzazione amministrativo-burocratica. Questo processo, secondo la Commissione, mirerà al mantenimento e al miglioramento dei livelli di tutela già esistenti<sup>41</sup>. La questione posta non è di poco conto, se si pensa all'impatto sulla tutela dei lavoratori: in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, ad esempio, una delle questioni più controverse riguarda la protezione della salute umana dai rischi correlati all'uso delle sostanze chimiche. La normativa europea a protezione dei lavoratori, incardinata sul regolamento REACH, in effetti, presenta molte distanze dal quadro regolatorio statunitense, tanto che il Parlamento europeo ha tenuto a rassicurare circa le eventuali influenze negative sugli standard raggiunti dall'Unione europea in materia<sup>42</sup>.

Riguardo l'allineamento con gli standard internazionali, come per il Canada, l'Unione europea potrebbe incoraggiare la ratifica delle convenzioni fondamentali OIL che gli Usa ancora non hanno portato a termine. È noto, infatti, che gli Usa sono particolarmente ostili alle ratifiche delle convenzioni OIL, tanto da averne approvate, tra quelle fondamentali, solamente due<sup>43</sup>. Per lo meno, i negoziati con l'Unione europea, le cui istituzioni sono particolarmente sensibili a questa tematica, potrebbero ravvivare l'interesse sulla proposta di ratifica della Convenzione n. 111 sulla discriminazione del 1958, presentata al Congresso statunitense nel 1998 e ancora giacente presso il Senato<sup>44</sup>. A maggior ragione, quindi, la tradizionale clausola sociale circa l'impegno degli Stati firmatari alla ratifica delle Convenzioni fondamentali risulterebbe particolarmente significativa di fronte al rischio della delocalizzazione delle imprese e della traslazione occupazionale dei lavoratori europei verso gli Usa, alla ricerca di opportunità produttive e lavorative più vantaggiose. Tra l'altro, questione correlata è proprio la protezione dei cittadini europei che lavorano negli Stati Uniti (e viceversa), sia come professionisti sia come lavoratori distaccati. Su questo punto, il Parlamento europeo ha precisato che sarà compiuto ogni sforzo negoziale per il riconoscimento delle qualifiche professionali, agevolando altresì la mobilità di investitori, professionisti, lavoratori e tecnici altamente qualificati<sup>45</sup>. Il fine è dunque quello di rafforzare le opportunità lavorative tra le due aree continentali, puntando alla mobilitazione dei lavoratori con elevate qualifiche. Se non altro, altrettanta attenzione potrebbe essere riservata alla intera platea dei lavoratori in riferimento alle tutele generiche, come, ad esempio, per la creazione di un quadro unitario di sicurezza sociale attraverso specifiche disposizioni inserite nel capo sullo sviluppo sostenibile.

Spostando l'attenzione sulla applicazione delle disposizioni, il trattato di libero scambio tra due realtà che condividono, per lo meno, un elevato grado di sviluppo dell'ordinamento giuridico e un proficuo uso delle clausole sociali all'interno degli accordi commerciali rappresenta una particolare occasione per sviluppare un meccanismo di *enforcement* che goda di vincolarità ed efficacia. Potrebbe dunque essere previsto un procedimento di risoluzione delle controversie sociali che scaturisca in decisioni vincolanti da parte di organi di giudizio imparziali che utilizzino come criteri di valutazione proprio gli standard OIL. Questo risulterebbe essere un passo in avanti considerevole, se si tiene conto delle

---

<sup>38</sup> Si tratta delle linee guida OCSE (*'OECD Guidelines for Multinational Enterprises'* – parte della *'OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises'*, adottata il 21 giugno 1976) e della dichiarazione tripartita OIL (*'Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy'*, adottata dal Governing Body dell'International Labour Office nel novembre 1977). Si veda l'art. 16.5 dell'APE.

<sup>39</sup> I negoziati del *'Transatlantic Trade and Investment Partnership'* (TTIP) tra Unione europea e Stati Uniti sono stati bloccati dalla amministrazione Trump.

<sup>40</sup> Si pensi che nel 2014 queste due regioni del mondo rappresentavano il 46% del PIL mondiale e oltre il 40% dei flussi commerciali internazionali. Cfr. *DG Trade website*: [http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/impact/#\\_benefits](http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/impact/#_benefits).

<sup>41</sup> *'Regulatory cooperation in TTIP. The benefits'*, Commissione europea, 21 marzo 2016.

<sup>42</sup> Risoluzione del Parlamento europeo recante le raccomandazioni del Parlamento europeo alla Commissione sui negoziati riguardanti il partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP), Strasburgo, 8 luglio 2015.

<sup>43</sup> Convenzione n. 105 sull'abolizione del lavoro forzato, 1957; Convenzione n. 182 sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999.

<sup>44</sup> *'Trade SIA on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) between the UE and the USA'*, Commissione europea, maggio 2016.

<sup>45</sup> Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 luglio 2015 recante le raccomandazioni del Parlamento europeo alla Commissione sui negoziati riguardanti il partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP) (2014/2228(INI)) (2017/C 265/05, 11.8.2017).

criticate modalità di risoluzione delle dispute ad oggi disposte dagli accordi di libero scambio, come analizzato nel successivo paragrafo<sup>46</sup>. Proprio le istituzioni europee, nel corso nei negoziati, si sono mostrate particolarmente aperte e propositive, se si tiene conto che il Consiglio ha proposto l'inserimento di una clausola sulle eccezioni generali per consentire, in caso di violazione delle tutele sociali e ambientali, l'adozione di misure restrittive del commercio<sup>47</sup>.

#### 4.1.2. Le procedure di risoluzione delle controversie: limiti e recenti evoluzioni

Una delle questioni più dibattute nell'ambito degli accordi di libero scambio è la previsione di un meccanismo di risoluzione delle controversie commerciali chiamato *Investor State Dispute Settlement* (ISDS). Nonostante questo istituto di arbitrato privato internazionale si esprima sulle questioni commerciali, esso può avere un effettivo impatto sulle politiche sociali e ambientali degli Stati firmatari di un accordo. Questo perché le aziende multinazionali, in qualità di investitori stranieri, hanno più volte avviato una procedura arbitrale nei confronti dell'*host State* (Stato ospitante) perché ritenevano che le politiche pubbliche di rafforzamento delle tutele dei lavoratori fossero discriminatorie nei loro confronti, dal momento che svalutavano i loro investimenti per mezzo dell'abbassamento del vantaggio competitivo sul costo del lavoro.

La questione si complica se si pensa che il meccanismo può essere attivato dalle imprese multinazionali ma non dagli Stati e prevede un ricorso in appello limitato ai casi di errori di fatto e di diritto. Molte critiche sono inoltre sollevate in merito al rispetto dei principi di imparzialità e indipendenza dei decisori, in quanto gli arbitri scelti sono spesso noti avvocati molto vicini alle imprese<sup>48</sup>. Per non parlare della poca trasparenza dei procedimenti, spesso di natura riservata. Ma il nocciolo delle critiche risiede nel fatto che l'arbitrato sottrae alle giurisdizioni nazionali le controversie tra Stato e investitori e, soprattutto, nella conseguenza che una decisione arbitrale ha il potere di sindacare le politiche pubbliche di uno Stato. È evidente che, quando le politiche pubbliche contestate riguardano le tutele sociali e ambientali, il rischio è che uno Stato sia fortemente disincentivato nell'opera di rafforzamento di tali tutele dalle possibili richieste risarcitorie degli investitori. Situazione non solo ipotetica, se si tiene conto dei già espletati tentativi di bloccare il processo riformistico di uno Stato ospitante da parte delle imprese<sup>49</sup>.

Da tempo ormai, a livello internazionale, si discute sulla ipotesi di abbandonare l'inserimento del meccanismo ISDS all'interno degli accordi commerciali. Il dibattito ha soprattutto interessato i negoziati dei più recenti accordi tra Unione europea e USA, Canada e Giappone per i rispettivi accordi TTIP, CETA e EPA.

Più in particolare, nel 2015 il Parlamento europeo aveva prospettato per il TTIP, i cui negoziati sono attualmente in stallo, l'inclusione di un meccanismo alternativo per bilanciare la protezione degli investimenti e la tutela dei governi nazionali di legiferare<sup>50</sup>. La volontà europea, invece, è stata messa da parte nell'accordo con il Giappone, in cui torna la clausola ISDS. Mentre è con l'accordo CETA, sottoscritto con il Canada, che è avvenuto un effettivo cambiamento, attraverso la sostituzione del meccanismo ISDS con il meccanismo ICS (*International Court System*)<sup>51</sup>.

Il CETA ha dunque istituito un apposito tribunale che segue una procedura *multistep* di risoluzione delle controversie tra investitore e Stato. È infatti prediletta una risoluzione cooperativa attraverso consultazioni e, se ritenuto opportuno, la mediazione. In caso di fallimento, è poi possibile adire al tribunale composto da una corte di primo grado e una di appello, cui è possibile ricorrere per ragioni più ampie rispetto al meccanismo ISDS<sup>52</sup>. Il nuovo meccanismo sembra rispondere a gran parte delle critiche sui collegi arbitrali: sono state infatti fissate le regole per la selezione dei membri e il loro compenso e le norme etiche per la loro indipendenza, garantendo altresì la pubblicità di documenti e udienze. Non stupisce che tale cambiamento sia avvenuto all'interno dell'accordo tra UE e Canada, dal momento che entrambi appoggiano in maniera dichiarata<sup>53</sup> l'istituzione di un tribunale multilaterale permanente per la risoluzione delle con-

---

<sup>46</sup> Cfr. *infra* § 4.1.2.

<sup>47</sup> Direttive di negoziato sul Partenariato transatlantico per gli scambi e gli investimenti tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America, Con siglio dell'UE, ST 11103/13, 17 giugno 2013.

<sup>48</sup> Draetta U., '*Internal conflicts among arbitrators in international arbitration*', in *Diritto del Commercio Internazionale*, Vol. 30, 2016, p. 48.

<sup>49</sup> Si fa riferimento a noti casi. Il caso *Centerra vs Kyrgyz Republic* ha riguardato una azienda che ha chiamato in causa uno Stato che aveva disposto l'aumento dei salari per i lavoratori in alta quota. Invece, il caso *Veolia vs Egitto* che, anche in questo caso, ha visto una azienda opporsi all'aumento del salario minimo legale. Infine, il caso *Piero Foresti & Others vs South Africa* è stato incentrato su una legge nazionale volta a favorire l'inserimento della popolazione nera nel lavoro in ambito minerario per fronteggiare le disuguaglianze generate dall'*apartheid*.

<sup>50</sup> Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 luglio 2015, cit.

<sup>51</sup> Capo 8, sezione F 'Risoluzione delle controversie tra investitori e Stati in materia di investimenti', accordo CETA, cit.

<sup>52</sup> L'impugnazione è infatti prevista per i casi di annullamenti previsti nell'art. 52 della Convenzione ICSID e per errore di interpretazione e applicazione della legge applicabile o di apprezzamento dei fatti. Cfr. art. 8.28, accordo CETA, cit.

<sup>53</sup> Art. 8.29, accordo CETA, cit.

troverse in materia di investimenti. La finalità dunque è quella di creare un organo internazionale permanente che sostituisca i *panel* arbitrali e gli altri meccanismi istituiti su base bilaterale o multilaterale tra i firmatari dei singoli accordi. Ad ogni modo, sembrava che il problema, anche per il nuovo meccanismo ICS, rimanesse la sua compatibilità con l'autonomia del sistema giuridico dell'Unione europea e, quindi, della Corte di giustizia UE nella sua esclusiva competenza di interpretare e applicare il diritto europeo; autonomia che non può essere pregiudicata da nessun tribunale istituito per mezzo di un accordo internazionale<sup>54</sup>. Invero, la risposta non ha tardato ad arrivare, dal momento che il Belgio ha richiesto un parere alla Corte su tale questione di compatibilità tra ordinamento europeo e sistema ICS. Già le conclusioni dell'avvocato generale avevano espresso un parere favorevole alla conciliabilità tra i due sistemi giurisdizionali, in quanto l'accordo non lede l'autonomia del diritto UE e non incide sulla competenza esclusiva della Corte di giustizia afferente la sua interpretazione<sup>55</sup>. Successivamente, la Corte di giustizia UE non si è discostata da questa posizione attraverso l'attesissimo parere espresso il 30 aprile 2019<sup>56</sup>, con cui ha pienamente legittimato il sistema ICS. Tra le questioni giuridiche analizzate di maggiore interesse per la nostra trattazione, la Corte, richiamando lo strumento comune interpretativo<sup>57</sup>, ha evidenziato che il CETA si discosta in maniera decisiva dall'approccio tradizionale di risoluzione delle controversie in materia di investimenti, istituendo tribunali indipendenti, imparziali e permanenti che non tradiscono i principi del sistema giuridico pubblico dell'Unione. È infatti previsto che i membri dei tribunali siano qualificati e nominati per un mandato fisso, corroborando la loro indipendenza e imparzialità attraverso norme etiche e un codice etico in fase di stesura<sup>58</sup>. Invero, valutando la compatibilità della procedura arbitrale ISDS con il principio generale di parità di trattamento dell'ordinamento europeo, la Corte ha precisato che la competenza dell'Unione a concludere accordi in materia di investimento con gli Stati terzi sarebbe completamente svuotata di contenuti, qualora tale principio vietasse all'Unione di sottoscrivere impegni specifici sugli investimenti che provengono dagli Stati terzi<sup>59</sup>. Di per sé, come evidenziato da diversi governi, tale competenza comporta necessariamente la facoltà di assoggettarsi alle decisioni di un organo giurisdizionale istituito in forza di un accordo per ciò che concerne l'interpretazione e l'applicazione delle loro disposizioni. L'unico limite posto a tale facoltà è che non venga lesa l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione, essendo questa dotata di un quadro costituzionale che le è proprio<sup>60</sup>. Ciò comporta che il tribunale in questione non può interpretare e applicare le disposizioni del diritto dell'Unione diverse da quello del CETA, o pronunciare sentenze che abbiano come effetto quello di impedire alle istituzioni europee di funzionare in conformità al quadro costituzionale dell'Unione. Interpretazione che, in linea di principio, si applicherebbe anche al futuro tribunale multilaterale degli investimenti, la cui istituzione è appoggiata da Unione europea e Canada<sup>61</sup>. Su tale questione giuridica, la Corte ha ritenuto il nuovo sistema ICS conforme al diritto dell'Unione, in quanto competente alla esclusiva interpretazione e applicazione delle disposizioni CETA<sup>62</sup>. Oltre alle questioni di competenza giurisdizionale, la Corte ha attentamente valutato la tutela dell'autonomia dell'Unione di fronte alla possibilità del tribunale ICS di mettere in discussione i livelli di tutela di un qualsiasi interesse pubblico (tra cui, la tutela dei lavoratori) dell'Unione, al fine di accertare eventuali restrizioni della libertà d'impresa o il trattamento di un investitore canadese nel territorio dell'Unione. Riguardo questa circostanza, la Corte ha evidenziato che il CETA e lo strumento interpretativo in più punti<sup>63</sup> stabiliscono che il potere di valutazione dei tribunali di primo grado e d'appello non consentono loro di rimettere in discussione il livello di tutela di un interesse pubblico dell'Unione<sup>64</sup>, menzionando, tra le materie di primario interesse pubblico elencate, la salute e la vita delle persone e il benessere nei luoghi di lavoro<sup>65</sup>.

---

<sup>54</sup> Così, la Corte di giustizia UE si è pronunciata nel caso *Achmea*. Cfr. *Slowakische Republik v Achmea BV*, ECJ, C-284-16, 6 marzo 2018.

<sup>55</sup> Questo per le garanzie finalmente imposte al nuovo meccanismo, secondo cui il nuovo tribunale è vincolato dalla interpretazione del diritto UE fornita dalla Corte senza poter imporre a sua volta una sua interpretazione all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione. L'avvocato specifica inoltre che la procedura ICS è solo una modalità alternativa di risoluzione delle controversie. Cfr. Conclusione dell'avvocato generale Yves Bot nella procedura di parere 1/17 promossa dal Regno del Belgio, Lussemburgo, 29 gennaio 2019.

<sup>56</sup> Parere 1/17, CGUE, 30 aprile 2019, ECLI:EU:C:2019:341.

<sup>57</sup> Punto 6, strumento comune interpretativo (GUUE L 11 2017, p. 3).

<sup>58</sup> Punto 44, lett. f), parere 1/17, cit.

<sup>59</sup> Punto 84, parere 1/17, cit.

<sup>60</sup> Punti 106, 107, 110, parere 1/17, cit.

<sup>61</sup> Punto 118, parere 1/17, cit.

<sup>62</sup> Così come prescritto dall'art. 8.18 del CETA. Si vedano al riguardo i punti 120, 121, 122 del parere. È inoltre precisato che l'art. 8.21 di detto accordo attribuisce all'Unione il potere di determinare la ripartizione delle competenze tra l'Unione e i suoi Stati membri quando un investitore canadese mira a contestare misure adottate da uno Stato membro e/o dall'Unione, preservando dunque tale competenza dell'Unione. Si veda al riguardo il punto 132 del parere.

<sup>63</sup> Si vedano l'art. 28.3 e l'art. 8.9 del CETA nonché i punti 1 e 2 dello strumento interpretativo.

<sup>64</sup> Punto 156, parere 1/17, cit.



## 5. ... E GLI ACCORDI-QUADRO TRA IMPRESE E SINDACATI

### 5.1. La Responsabilità Sociale d'Impresa (RSI) e i suoi strumenti

Oltre agli strumenti di cui gli Stati dispongono per orientare il commercio internazionale in senso socialmente sostenibile, è ormai chiaro che le imprese multinazionali sono attori privati con un potere economico tale da influenzare le politiche economiche globali, oltre che l'agenda politica dei singoli Stati. A ciò si aggiunge il fatto che, a fronte della transnazionalizzazione dei datori di lavoro, le tradizionali strutture di relazioni industriali di carattere nazionale si rivelano spesso inadeguate al fine di proteggere gli interessi dei soggetti che rappresentano. In altre parole, appare ormai evidente che la sovranità regolativa degli Stati e la centralità delle organizzazioni sindacali nelle relazioni sociali necessitano di essere integrate con il coinvolgimento delle imprese, vere fautrici della globalizzazione economica, non relegandole ad un ruolo passivo ma impegnandole in modo attivo nel processo regolativo per una globalizzazione sostenibile.

In primo luogo, le imprese, specie multinazionali, hanno iniziato ad assumere un certo peso nel rafforzamento delle tutele sociali attraverso le pratiche di Responsabilità Sociale d'Impresa (RSI)<sup>66</sup>, attraverso cui un'impresa riconosce di avere, appunto, una "responsabilità sociale" nei confronti di una ampia platea di persone, dai lavoratori ai consumatori, fino a coloro che vivono nei territori in cui sono insediate. Identificandosi con la comunità, dunque, un'impresa - persona giuridica distinta dai suoi singoli membri - adotta una serie di strumenti operativi, orientando i suoi valori a scopi sociali, oltre che economici. Appare evidente che le imprese puntino ad un ritorno di immagine, ma la reputazione, agli occhi di investitori e consumatori, non è l'unico fattore determinante. Negli anni, infatti, le organizzazioni internazionali che perseguono lo sviluppo sostenibile hanno sensibilizzato le imprese ad adottare politiche produttive e commerciali rispettose delle persone (e dell'ambiente)<sup>67</sup>, così come le organizzazioni sindacali internazionali e regionali sul piano delle relazioni sindacali e gli stessi Stati, attraverso una legislazione nazionale più stringente su questi temi. Non si può poi non evidenziare il crescente impegno delle istituzioni europee nella diffusione delle pratiche di RSI, soprattutto a partire dalla fissazione, nel 2000, dell'obiettivo di Lisbona, cioè la realizzazione di una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e maggiore coesione sociale<sup>68</sup>.

In generale, attraverso gli strumenti di RSI, le imprese adottano disposizioni sociali (e ambientali) che siano quantomeno conformi agli standard internazionalmente riconosciuti. È evidente che l'effetto sarà diverso a seconda dello Stato in cui operano: in caso di Paesi poveri o in via di sviluppo, infatti, molto spesso le disposizioni risultano superiori ai vincoli di legge nazionale, mentre all'interno di Paesi sviluppati, dotati di ordinamenti sociali avanzati, gli standard rappresentano quantomeno requisiti minimi di tutela. Le imprese assumono quindi un ruolo diverso a seconda del grado di sviluppo di un Paese: dalla promozione dei requisiti minimi nei contesti più arretrati, alla integrazione migliorativa di standard già elevati in quelli avanzati.

A livello pratico, tra gli strumenti con cui le imprese piegano la logica di profitto alle esigenze sociali e ambientali si annoverano i codici di condotta, i processi di certificazione, i fori di dialogo *multistakeholder* e i documenti di rendicontazione di sostenibilità. Generalmente, questi dispositivi organizzano la *mission* aziendale in modo unilaterale e volontaria, ma un numero crescente di imprese sta integrando l'approccio *soft*, cioè non vincolante, con alcune disposizioni *hard* in grado di sottoporre l'impresa stessa a procedure di monitoraggio esterno e previsioni sanzionatorie che certamente conferiscono maggiore efficacia a tali strumenti. Nel tempo, inoltre, le materie di intervento hanno subito un dettaglio regolativo che spazia dalle azioni interne alle imprese a quelle esterne ad esse. Tra quelle esterne, le im-

---

<sup>65</sup> Punto 160, parere 1/17, cit.

<sup>66</sup> In inglese, *Corporate Social Responsibility (CSR)*.

<sup>67</sup> Si pensi soprattutto alle raccomandazioni e alle linee guida adottate dalle più importanti organizzazioni internazionali al fine di indirizzare i percorsi di responsabilizzazione sociale e ambientale delle imprese multinazionali. Ci si riferisce, in particolare, a: le 'Linee-guida destinate alle imprese multinazionali dell'OCSE' (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), revisionate nel 2011; la 'Dichiarazione tripartita di Principi sulle Imprese Multinazionali e la Politica Sociale' dell'OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro), revisionata nel 2017; il '*Global Compact*' lanciato dalle Nazioni Unite nel 2000; i 'Principi guida su imprese e diritti umani' del 2011, iscritti nel Quadro ONU "proteggere, rispettare e rimediare".

<sup>68</sup> L'impegno delle istituzioni europee è stato in seguito rilanciato nei vertici di Nizza del 2000 e di Göteborg del 2001, per poi essere inserito nei documenti ufficiali a partire dal Libro verde "Promuovere un quadro europeo per la Responsabilità Sociale delle Imprese", cui sono seguiti una serie di documenti ufficiali che hanno condotto alla "Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-2014 in materia di responsabilità sociale delle imprese" per il perseguimento di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, così come pensata dalla strategia "Europa 2020", e alla "Risoluzione del Parlamento europeo del 6 febbraio 2013 sulla responsabilità sociale delle imprese: comportamento commerciale trasparente e responsabile e crescita sostenibile". Non si può inoltre tralasciare l'adozione della direttiva 2014/95 che mira al coordinamento delle disposizioni nazionali in materia di divulgazione delle informazioni di carattere non finanziario (sociali e ambientali) da parte di alcune imprese di grandi dimensioni. In questo modo, superando il carattere volontario delle pratiche di RSI, l'Unione europea ha quantomeno imposto ad alcune grandi aziende l'obbligo formale di rendicontazione sociale ed ambientale, al fine di garantire informazioni trasparenti sulle politiche aziendali accessibili ai consumatori e alle autorità pubbliche.

prese si impegnano primariamente in attività filantropiche nei confronti delle comunità che abitano i territori in cui operano e nei confronti dei consumatori; tra quelle interne, invece, l'impegno è alla valorizzazione e qualificazione della forza lavoro attraverso percorsi di apprendimento permanente e riconversione professionale in caso di ristrutturazioni aziendali, nonché alla adozione di azioni volte a garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori e il loro benessere lavorativo. In questo ambito, le misure variano dal rispetto degli standard internazionali al più stringente adempimento della normativa interna agli Stati in cui sono insediate, sino ad intraprendere percorsi all'avanguardia che altresì comprendono misure di conciliazione vita-lavoro e *welfare* aziendale.

È opportuno concludere questo quadro generale sul percorso di responsabilizzazione sociale delle imprese dedicando un breve quanto specifico riferimento al principale strumento di autoregolamentazione nell'ambito della RSI, ovvero il codice di condotta.

Attraverso l'adozione di un codice di condotta, l'impresa delinea un insieme di linee di condotta, più o meno generiche, che devono sottendere ogni scelta e processo aziendale. Ma, soprattutto, l'importanza di tale strumento è stata corroborata dall'impegno delle imprese di diffondere tali condotte all'interno della complessa catena di approvvigionamento globale composta da *partner*, fornitori, appaltatori e subappaltatori che spesso operano nei Paesi poveri o in via di sviluppo dove la promozione dei diritti dei lavoratori rappresenta certamente una urgenza.

L'efficacia degli accordi dipende da molteplici fattori: anzitutto, il dettaglio redazionale che va dalla enunciazione di meri principi a misure più concrete che orientano le politiche e le condotte dell'impresa, dei lavoratori e dei *partner* esterni; la reazione dell'impresa di fronte ad una inosservanza del codice, cioè l'adozione di contromisure per risanare la situazione di irregolarità nonché di ritorsioni contro i trasgressori; le procure di controllo e monitoraggio sull'attuazione del codice, le quali risultano evidentemente più efficaci e credibili se esternalizzate a società di audit, ONG o sindacati; le procedure di reclamo e un apposito sistema sanzionatorio, la cui istituzione non è molto diffusa. Vale comunque la pena evidenziare che la mancata osservanza di un codice di condotta, seppur non soggetta a fattive reazioni autonome da parte dell'impresa, espone la stessa ad un danno di immagine come conseguenza dello sguardo sempre più attento dei consumatori, della società civile e degli investitori. Basti pensare al noto caso *Mark Kasky vs. Nike*<sup>69</sup> con cui la Corte Suprema della California ha sanzionato la multinazionale *Nike* per aver reso pubbliche false dichiarazioni sul rispetto dei diritti dei lavoratori da parte delle proprie imprese appaltatrici, col fine di salvaguardare le proprie vendite; dichiarazioni che possono essere rappresentate anche dalle disposizioni contenute all'interno di un codice di condotta non effettivamente attuato. Questa sentenza permette tuttavia di evidenziare che il mancato allineamento delle politiche aziendali ai diritti basilari dei lavoratori all'interno della catena di approvvigionamento che supera i confini nazionali ha trovato finora una sanzione solamente attraverso l'applicazione incidente delle norme sui diritti dei consumatori e sulla concorrenza, piuttosto che per mezzo delle norme a tutela dei lavoratori. Questo perché l'applicazione delle norme sui diritti dei lavoratori è di fatto inficiata dalla mancanza di efficacia extraterritoriale delle elevate tutele nazionali accordate dagli ordinamenti giudici più avanzati, non permettendo la tutela di quei lavoratori che operano nei Paesi meno sviluppati.

## 5.2. Il ruolo della negoziazione: gli Accordi-quadro internazionali (AQI) ed europei (AQE)

La responsabilizzazione sociale delle imprese, in realtà, si spinge oltre le pratiche di RSI attraverso lo strumento degli Accordi-quadro negoziati tra le imprese multinazionali e le federazioni sindacali internazionali e regionali. Invero, tali accordi stanno vivendo un tale progresso qualitativo, in termini di contenuti ed efficacia, da rappresentare una evoluzione delle misure di responsabilità sociale adottate dalle imprese. Punto di forza è certamente il carattere negoziale di tale strumento, a differenza del carattere unilaterale della RSI: gli accordi-quadro, in effetti, sono nati su iniziativa delle federazioni sindacali internazionali (FSI) al fine di garantire l'effettiva applicazione degli standard internazionali sul lavoro da parte delle imprese, attraverso la definizione di un insieme di principi generali e misure specifiche negoziati tra questi due fondamentali attori dello sviluppo sostenibile.

Anzitutto, la capillarità e la rappresentanza di portata internazionale delle FSI permette loro di supportare le imprese nell'implementazione degli accordi lungo l'intera catena di approvvigionamento globale, superando i limiti di competenza territoriale dei sindacati nazionali. Ciò non significa che le FSI si sostituiscono ai sindacati nazionali, che rimangono comunque i protagonisti delle relazioni industriali interne agli Stati; anzi, queste ultime, in genere affiliate alle FSI di riferimento, rappresentano strutture organizzative locali che possono attivamente coadiuvare nell'implementazione di un accordo-quadro sottoscritto da una impresa operante nel territorio nazionale, instaurando regolari interazioni che sfruttano il vantaggio della prossimità territoriale. Oltre a questo, i sindacati nazionali potranno ricevere considerevoli benefici più o meno diretti, dovuti al fatto che tali accordi possono incoraggiare la sindacalizzazione

---

<sup>69</sup> *Mark Kasky v. Nike*, Supreme Court of California, 2 maggio 2002, SO87859.

delle imprese e, dunque, il rafforzamento del potere collettivo dei lavoratori, tanto sul piano internazionale e regionale, quanto su quello nazionale e locale. È evidente inoltre che instaurare un rapporto costruttivo con una società-madre può giovare in modo consistente alla rappresentanza dei lavoratori in quei Paesi dove sussistono bassi livelli di sindacalizzazione e insufficienti tutele della libertà di associazione. Si pensi, ad esempio, alla pressione che una società-madre può esercitare sulle affiliate affinché adottino un contratto collettivo o desistano da pratiche ostili alla rappresentanza dei lavoratori in azienda. A sua volta, poi, è evidente che la rappresentanza in azienda è elemento strategico per l'efficacia dell'accordo stesso. Proprio per questo, molti accordi-quadro comprendono disposizioni sul facilitamento della proliferazione delle rappresentanze in tutte le filiere, e sull'accesso dei rappresentanti sindacali nei diversi siti aziendali.

La sottoscrizione di un accordo-quadro fornisce vantaggi anche all'altro attore sottoscrittore: l'impresa, infatti, anche in questo caso persegue il ritorno di immagine, ma mira altresì al miglioramento del clima di dialogo interno e alla risoluzione pacifica delle controversie. A tal fine, molti accordi includono la c.d. clausola di tregua sindacale, che prevede l'astensione, da parte dei sindacati, di azioni collettive in azienda per la durata dell'accordo.

Infine, le imprese multinazionali sono interessate ad usufruire della vasta rete territoriale delle federazioni sindacali per coordinare e controllare le politiche aziendali nei siti produttivi disseminati nel mondo e nella catena di approvvigionamento.

C'è inoltre da dire che, al fine di incentivare la sottoscrizione di tali accordi, la stessa OIL ha più volte ricoperto un ruolo attivo al momento della negoziazione e della successiva implementazione di un accordo. Non mancano infatti accordi che sono stati ufficialmente sottoscritti presso gli uffici dell'Organizzazione, ambienti "franchi" spesso scelti altresì per la risoluzione pacifica delle controversie sorte sulle disposizioni.

Ultima questione inerente ai soggetti sottoscrittenti è il coinvolgimento dei Comitati Aziendali Europei (CAE) nella negoziazione, sottoscrizione e implementazione degli accordi-quadro di portata europea.

I CAE, istituiti per mezzo della direttiva europea 94/45/CE e rafforzati con la direttiva 38/2009, sono organismi di carattere transnazionale istituzionalizzati all'interno delle imprese, che rappresentano quegli interlocutori preposti alla informazione e alla consultazione sulle questioni aziendali che vanno oltre l'ambito nazionale e che possono avere un impatto sui lavoratori. In altre parole, essi rappresentano canali di dialogo, tra la direzione di una multinazionale insediata in Europa e i sindacati, che nel corso degli anni hanno generato esperienze virtuose e proattive che, a livello pratico, hanno portato alla sottoscrizione di numerosi accordi transnazionali; ciò nonostante l'ordinamento europeo non riconosca ai CAE la legittimità formale a negoziare accordi, competenza attribuita ai soli sindacati<sup>70</sup>, attribuendogli invece un ruolo di formale rappresentanza.

Per comprendere meglio il ruolo dei CAE nell'ambito degli AQE è utile evidenziare che, fino a qualche anno fa, il 77% degli accordi a vocazione europea era sottoscritta dai CAE, mentre le federazioni sindacali europee partecipavano soltanto per un quarto di essi<sup>71</sup>, nonostante negli ultimi anni si registri un aumento della loro partecipazione<sup>72</sup>. È evidente, quindi, che i CAE sono stati capaci di dare un certo slancio a questa forma di contrattazione europea transnazionale, iscritta nell'ambito delle poco consolidate relazioni industriali europee.

Questione di non poco conto, se si considera che il contesto europeo spicca per virtuosità non solo per numero di accordi prodotti, ma anche per la più ampia e dettagliata portata dei contenuti. Sotto l'ombrello del modello sociale europeo, infatti, nel territorio del Vecchio Continente sono stati sottoscritti accordi che approfondiscono e regolano molteplici questioni relative alle condizioni di lavoro oltre che alla rappresentanza dei lavoratori. Non mancano, infatti, accordi che dispongono su materie quali, ad esempio, protezione sociale, formazione, retribuzione, tutele economiche e occupazionali, accompagnate da sistemi di monitoraggio e controllo che sempre più spesso vedono l'istituzione di organi *ad hoc* a carattere bipartito tra impresa e sindacati sottoscrittenti.

### 5.2.1. Contenuti e procedure di enforcement

A livello contenutistico, nel corso degli anni gli accordi-quadro hanno subito una consistente evoluzione. Dalle mere dichiarazioni di principi si è passati a più sostanziali previsioni che si sono sviluppate in più ambiti di intervento, come, ad esempio, l'orario di lavoro, la retribuzione, le tutele in caso di ristrutturazioni aziendali. Tra queste, una

---

<sup>70</sup> Da tempo, è acceso un complesso dibattito giuridico sul tema. L'Unione europea ha infatti adottato, ai sensi dell'art. 153 del TFUE, la distinzione tra partecipazione dei lavoratori e libertà di associazione tipica del "modello a doppio canale" propria della tradizione sindacale di alcuni Stati membri.

<sup>71</sup> SOB CZAK, E. LÉONARD, *'Dialogue social transnational: Quelles interactions entre différents niveaux?'*, Nantes, janvier 2009, p. 24.

<sup>72</sup> U. REHFELDT, *'Una mappatura degli accordi transnazionali di gruppo: quadro di analisi e linee di tendenza, in Sindacato e contrattazione nelle multinazionali'*, 2018, p. 55.

delle materie centrali regolate dagli accordi-quadro è proprio la salute e sicurezza dei lavoratori, oggetto anche di molti accordi monotematici.

Passando in rassegna alcuni degli accordi più recenti, si può notare come in alcuni prevalga ancora l'impostazione della declaratoria di principi. Un esempio è l'accordo sui diritti fondamentali tra Stora Enso e una serie di sindacati<sup>73</sup>, in cui è dedicata una specifica sezione alla salute e sicurezza sul lavoro, che afferma l'impegno dell'impresa alla corretta gestione della sicurezza nei luoghi di lavoro, riconoscendone la natura di diritti umani e specificando che nessun lavoratore sarà oggetto di molestie, maltrattamenti o abusi fisici, psicologici o sessuali. L'impegno più specifico riguarda la tutela del diritto dei lavoratori alla elezione di un rappresentante in materia di salute e sicurezza sul lavoro, nonostante la specificazione "*in accordance with each country's legislation*" sollevi dei dubbi sulla efficacia di tale disposizione in quei Paesi dove tale diritto non è tutelato. Interessante è poi il riferimento alla catena di approvvigionamento: l'impresa, infatti, si impegna alla diffusione della cultura della sicurezza tra i suoi fornitori, appaltatori e *joint ventures*.

Passando invece agli accordi interamente incentrati sulla salute e sicurezza dei lavoratori, nel 2017 è stato sottoscritto un accordo-quadro europeo tra Barilla, CAE e EFFAT<sup>74</sup> che mira al coinvolgimento dei lavoratori e dei loro rappresentanti nella gestione della sicurezza in azienda. In particolare, l'obiettivo "zero infortuni" sarà perseguito attraverso l'adempimento normativo e un sistema partecipativo strutturato in consultazione, informazione e formazione specifica dei predetti soggetti in materia di salute e sicurezza. Risulta importante evidenziare che l'approccio alla valutazione e alla prevenzione dei rischi ha carattere olistico, tenendo in considerazione tanto i rischi di natura fisica e psicosociale, quanto quelli di natura organizzativa. Merita inoltre un cenno l'assicurazione delle maggiori tutele possibili in materia di salute e sicurezza per ogni persona all'interno dell'azienda, "indipendentemente dal ruolo e dalla tipologia di rapporto con l'Azienda stessa (es. personale somministrato, fornitori ed operatori esterni)", a riprova della crescente sensibilità aziendale sulle eterogenee e atipiche tipologie contrattuali che si innestano in una organizzazione del lavoro e della produzione sempre più flessibile.

Altri esempi di accordi riguardano poi una specifica questione afferente la materia della salute e sicurezza. Un accordo recente, che denota particolare sensibilità su una questione attuale legata alla sicurezza dei lavoratori, è quello sottoscritto nel 2017 tra la multinazionale Sodexo e IUF (*International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations*) sulla prevenzione delle molestie sessuali sul lavoro<sup>75</sup>, recepito sul piano nazionale nel 2018 tra Sodexo Italia e le federazioni sindacali nazionali<sup>76</sup>. L'impegno sulla lotta alle molestie sessuali è stato al centro, poi, della *Declaration*<sup>77</sup> sul rafforzamento della parità tra uomini e donne tra Schreiber, CAE e EFFAT del 2018, e, similmente, del *Joint Commitment*<sup>78</sup> tra Meliá e IUF del 2019.

È chiaro che le disposizioni di questi accordi risulteranno più o meno efficaci in relazione alla strutturazione dei meccanismi di implementazione previsti al loro interno. In effetti, la più diffusa previsione di un sistema di monitoraggio e controllo a livello centrale tra i vertici dell'impresa e del sindacato risulta essere meno efficace di un controllo diffuso a livello periferico, cioè nelle sedi e negli stabilimenti produttivi disseminati sul territorio globale. D'altronde, molto spesso è l'impresa stessa a riscontrare non poche difficoltà nel controllo diffuso, specialmente quando si avvale di una catena di approvvigionamento complessa. Proprio per questo motivo, nel caso in cui un'impresa decida di andare oltre l'impegno generico di diffondere il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori lungo l'intera catena di approvvigionamento, l'accordo specifica quali soggetti siano effettivamente vincolati, riferendosi soprattutto ai *partner* commerciali diretti e, per questo, più facili da controllare. In questo ambito, si può dire che il meccanismo di implementazione più evoluto sia rappresentato dalla possibilità, da parte dei rappresentanti sindacali, di ispezionare gli stabilimenti di un'impresa, diramando i controlli a livello periferico.

Interessante è anche analizzare l'evoluzione dei meccanismi di risoluzione delle controversie sorte sulla violazione degli accordi-quadro. Il tipico sistema risolutivo è a carattere pacifico e interno ai firmatari, attraverso un impianto

---

<sup>73</sup> *Global Framework Agreement on fundamental rights*, tra Stora Enso, IndustriALL Global, UNI Global Union, Building and Wood Workers' International (BWI), Ginevra, 19 gennaio 2018.

<sup>74</sup> Convenzione europea su salute e sicurezza, tra Gruppo Barilla, *European Federation of Food Agriculture and Tourism Trade Unions* (EFFAT), Comitato aziendale europeo (CAE) in rappresentanza di Flai-CGIL, Fai-CISL, Uila-UIL, Parma, 1° giugno 2017.

<sup>75</sup> *Engagement conjoint Sodexo Uita pour la prévention du harcèlement sexuel Annexe à l'accord cadre international Sodexo-Uita du 12 décembre 2011*, Parigi, 21 giugno 2017.

<sup>76</sup> Accordo di recepimento, Sodexo Italia, Segreterie Nazionali di Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs, Roma, 7 marzo 2018.

<sup>77</sup> *Declaration on inclusion, diversity and equality between men and women* tra Schreiber, CAE e EFFAT del 5 aprile 2018.

<sup>78</sup> *MELIÁ-IUF Joint Commitment on preventing sexual harassment, annex to the MELIÁ-IUF international framework agreement of December 9, 2013*, Palma de Mallorca, 17 gennaio 2019.

sussidiario che parte dal reclamo sulla ipotizzabile violazione, presentato a livello locale, sino, in caso di esito negativo, all'intervento risolutivo ai vertici aziendali e sindacali. A partire dall'accordo tra H&M e IndustriALL del 2015<sup>79</sup>, si è poi diffusa la creazione di un meccanismo preposto alla interpretazione e alla applicazione dell'accordo, tanto a livello locale quanto centrale, che può sfociare nel ricorso ad un mediatore indipendente con un ruolo di facilitatore, oppure nella nomina di un arbitrato indipendente a cui è rimessa la decisione definitiva. L'efficacia dell'accordo, inoltre, dipende anche dall'esistenza di un sistema sanzionatorio: tra le disposizioni più incisive si annovera la possibilità, da parte dell'impresa sottoscrittente, di rescindere un contratto commerciale con un fornitore o appaltatore che ha violato l'accordo, mentre più controversa è la questione delle sanzioni che dovrebbero colpire il *management* aziendale. In questo caso, infatti, appare evidente che l'attivazione del potere disciplinare da parte della stessa azienda è altamente discrezionale.

Vale la pena evidenziare che in alcuni casi tali accordi anticipano l'intervento del Legislatore riguardo alcune tematiche su cui da tempo si è acceso un ampio dibattito. Un esempio ci è offerto dall'accordo tra ThyssenKrupp AG e IndustriALL del 2015, che ha creato un sistema di intervento rapido per la segnalazione anonima di violazioni riscontrate sul lavoro, istituzionalizzando la tanto dibattuta pratica di *whistleblowing*. Al riguardo, si evidenzia come l'impegno congiunto tra impresa e sindacato abbia preceduto l'intervento delle istituzioni europee che, come spiegato nel capitolo successivo<sup>80</sup>, solo recentemente hanno raggiunto l'intesa sulla proposta di direttiva sulla tutela dei lavoratori denuncianti<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> 'Global Framework Agreement on Compliance and Implementation of International Labour Standards at the Suppliers of H&N Hennes & Mauritz' GBC AC, Hennes & Mauritz GBC AB, IndustriALL, 2015.

<sup>80</sup> Cfr. *infra* cap. III, § 4.4.2.

<sup>81</sup> 'La Commissione europea accoglie con favore l'accordo provvisorio per una migliore protezione degli informatori in tutta l'UE', Commissione europea - Comunicato stampa, Strasburgo, 12 marzo 2019. Cfr. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, Bruxelles, 23.4.2018, COM(2018) 218 final.

# DIGITALIZZAZIONE E TRANS-NAZIONALIZZAZIONE DEL LAVORO, LAVORI ATIPICI, CONCILIAZIONE VITA-LAVORO

**SOMMARIO:** - 1. Premessa. - 2. Gli anniversari europei come momento di riflessione. - 3. Il dibattito e le prime soluzioni sulla tutela dei lavori della *gig economy*. - 4. I rischi correlati alla “organizzazione del lavoro 4.0”: la risposta del Legislatore europeo. - 4.1. La riorganizzazione degli organismi europei preposte alla tutela dei lavoratori: le agenzie tripartite e l’Autorità europea del lavoro. - 4.2. La tutela del lavoro transfrontaliero nel mercato unico. - 4.2.1. La direttiva (UE) 2018/957 sul distacco dei lavoratori. - 4.2.2. Il *company law package* contro le società di comodo. - 4.2.3. La protezione sociale per i lavoratori mobili, atipici e autonomi. - 4.3. Condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili: la direttiva (UE) 2019/1152. - 4.4. La maggiore conciliazione vita-lavoro: la nuova direttiva (UE) 2019/1158 e le novità in ambito nazionale. - 4.4.1. Il congedo parentale non matura le ferie: la controversa sentenza della Corte di giustizia UE. - 4.4.2. Le novità sul fronte del welfare aziendale. - 4.5. Whistleblowing: la direttiva (UE) 2019/1937 e le modifiche nazionali alla procedura di segnalazione. - 5. La tutela dei lavoratori come utilizzatori finali: la nuova vigilanza del mercato europeo.

### 1. PREMESSA

In occasione del 25esimo anniversario della sua nascita, l’Agenzia europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro (EU-OSHA) ha passato in rassegna i decenni passati e le principali sfide future che l’Unione europea e i suoi Stati membri dovranno affrontare sul tema della tutela dei lavoratori. In ambito di salute e sicurezza sul lavoro, le linee di intervento che si impongono a livello internazionale, trattate nel capitolo precedente, rispecchiano le riflessioni portate avanti in ambito europeo riguardanti la digitalizzazione del lavoro, i cambiamenti demografici, lo sviluppo sostenibile e le nuove modalità di organizzazione del lavoro. Sono quindi passati i rassegna i rischi per i lavoratori cagionati dall’uso di ICT, Intelligenza Artificiale (AI), automazione e *big data*, nonché dalle pressioni esercitate dai fenomeni migratori sul mercato del lavoro. Invero, il tema della SSL è imperniato nelle politiche di sviluppo sostenibile: i rischi di salute e sicurezza sul lavoro che provocano un deterioramento dell’ambiente di lavoro sono anche tra le cause principali del deterioramento dell’ambiente naturale, e viceversa. Da qui, l’urgenza di organizzare una *green economy* che tenga conto delle adeguate tutele dei lavoratori. Ultimo tema scandagliato, non certo per importanza, è la nuova organizzazione del lavoro, alla luce della crescente flessibilità e digitalizzazione, che si traducono in lavori atipici spesso carenti di regolamentazione. Al riguardo, si impone il tema della *gig economy* (economia dei “lavoretti”) nell’ambito del quale operano i c.d. “lavoratori su piattaforma” impiegati attraverso le piattaforme, sulle stesse o tramite di esse, per mezzo di eterogenee categorie di accordi e rapporti di lavoro. Tra questi, ampio dibattito sta interessando i *drivers* e i *riders* impiegati nel settore delle consegne. I profili problematici ad essi correlati, in gran parte ancora irrisolti, sono molteplici: dai rischi di salute e sicurezza sul lavoro alla qualificazione giuridica di tali lavoratori, basata, in sintesi, sulla possibilità di riconoscere la natura subordinata oppure autonoma dei lavori su piattaforma, da cui dipenderanno diversi livelli di tutela a loro accordati. Se, da una parte, la giurisprudenza di diversi Stati del mondo - tra cui l’Italia - è stata chiamata a statuire sulla loro qualificazione giuridica, portando a decisioni tutt’altro che omogenee, l’intervento legislativo finora più rilevante è stata la recente direttiva europea 2019/1152 che prevede alcune tutele per i lavoratori della *gig economy*. La direttiva, infatti, ha accordato “diritti minimi” a lavoratori occasionali o a breve termine (tra cui i lavoratori su piattaforma), nonché ai tirocinanti e agli apprendisti. In Italia, l’intervento più incisivo è stato rappresentato dal decreto legge n. 101/2019 - convertito con modificazioni dalla legge n. 128 del 2 novembre 2019 - con il quale sono stati finalmente fissati i livelli minimi di tutela cui hanno diritto i lavoratori impiegati nelle attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l’ausilio di veicoli a due ruote o assimilabili, anche attraverso piattaforme digitali (c.d. *riders*). Con la nota n. 866/2020 l’INAIL ha fornito le prime istruzioni per la corretta applicazione delle nuove disposizioni che hanno esteso l’obbligo assicurativo ai *riders*, rinviando ad una successiva circolare la trattazione più approfondita del nuovo regime assicurativo che decorre dal 1° febbraio 2020.

Tutele minime per i lavoratori digitali sono state anche previste in ambito regionale. Il riferimento è *in primis* alla legge n. 4/2019 della Regione Lazio, la quale, adottando la *ratio* utilizzata dalla predetta direttiva europea, non ha affrontato la questione della configurazione giuridica dei soli *riders*, ma si è posta l’obiettivo di estendere uno standard di diritti a tutti i lavoratori che operano per il tramite di piattaforme digitali. Si notano, inoltre, diverse iniziative a livello territoriale, come la “Carta dei diritti fondamentali dei lavoratori digitali nel contesto urbano” tra il Comune di Bologna, alcune as-

sociazioni sindacali e alcune piattaforme digitali, che rappresenta il primo accordo metropolitano in Europa sui temi della *gig economy*. Anche la contrattazione collettiva è intervenuta attraverso il CCNL “logistica, trasporto merci e spedizione” del 2018, che ha riservato una particolare attenzione verso le nuove figure di lavoratori adibiti alla distribuzione delle merci tramite cicli, ciclomotori, motocicli, natanti e imbarcazioni. Infine, la questione è giunta in Parlamento, attraverso la presentazione di due DDL (n. 4283 e n. 2934) che mirano alla tutela dei lavoratori *gig* attraverso diverse soluzioni normative.

In linea generale, a livello europeo, le istituzioni stanno attuando una serie di riforme per rafforzare la tutela dei lavoratori a fronte delle nuove forme di organizzazione del lavoro - tra digitalizzazione e flessibilità lavorativa - che caratterizzano l'epoca dell'Industria 4.0.

Anzitutto, a livello istituzionale, sono stati riorganizzati gli organismi europei preposti alla tutela dei lavoratori, cioè l'Agenzia europea per la sicurezza e salute sul lavoro (EU-OSHA), la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound) e il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop), mentre è stata istituita, con il regolamento (UE) 2019/1149, l'Autorità europea del lavoro (*European Labour Authority* - ELA). Col fine di tutelare il lavoro transfrontaliero, alla luce dei fenomeni di delocalizzazione produttiva e trans-nazionalizzazione delle attività lavorative, l'Agenzia disporrà di incisivi poteri di *enforcement* e di ispezione.

Altre iniziative legislative hanno poi specificamente riguardato la tutela del lavoro transfrontaliero nel mercato unico. Si tratta anzitutto della direttiva (UE) 2018/957, che ha rafforzato l'uniformazione delle norme nazionali e le c.d. regole *anti-dumping* sul distacco dei lavoratori, garantendo una protezione maggiore dei lavoratori distaccati nei territori dei Paesi membri. Per di più, attraverso la direttiva (UE) 2019/2121 sulle trasformazioni, fusioni e scissioni transfrontaliere, compresa nel c.d. *company law package*, ci si prefigge l'obiettivo di contrastare la proliferazione delle c.d. società di comodo, soprattutto con l'istituzione del “controllo di legalità” e il rafforzamento dell'informazione, consultazione e partecipazione dei dipendenti in tali situazioni.

Ulteriore intervento legislativo è rappresentato dalla proposta di regolamento sulla sicurezza sociale, in modifica dei regolamenti cardine in materia, che ha come obiettivo quello di promuovere e tutelare la mobilità dei lavoratori tra gli Stati membri, in linea con le proposte legislative finora illustrate, attraverso il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale per i cittadini mobili dell'Unione europea e i loro familiari.

Come già anticipato, già approvata e pubblicata in Gazzetta è invece la direttiva (UE) 2019/1152, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea, che ha, tra i principali obiettivi, quello di migliorare l'accesso dei lavoratori alle informazioni concernenti le loro condizioni di lavoro, nonché di migliorare il rispetto delle norme in materia di condizioni di lavoro.

È stato concluso, inoltre, l'*iter* che ha portato alla direttiva (UE) 2019/1158, che ha stabilito una serie di standard minimi, nuovi o più elevati di quelli esistenti, per il congedo di paternità, il congedo parentale e il congedo per i prestatori di assistenza, nonché modalità di lavoro flessibili per i lavoratori genitori o prestatori di assistenza.

Invero, sul tema della conciliazione vita-lavoro è intervenuto anche il Legislatore nazionale, attraverso la già analizzata legge del 22 maggio 2017 n. 81 e la più recente legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019), che ha previsto un'agevolazione per l'accesso al lavoro agile da parte di due particolari categorie di lavoratori, ovvero le lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del periodo di congedo di maternità e i lavoratori con figli in condizioni di disabilità.

La legge n. 145/2018 ha altresì riconosciuto alle lavoratrici, in alternativa a quanto disposto dal cd. T.U. maternità, la facoltà di astenersi dal lavoro esclusivamente dopo l'evento del parto entro i cinque mesi successivi allo stesso.

A riguardo, l'Inps con il messaggio n. 1738/2019 ha fornito le prime istruzioni sulle modalità di presentazione delle domande del congedo di maternità dal giorno successivo alla data effettiva del parto e per i 5 mesi successivi.

A livello giurisprudenziale, è interessante notare che una recente sentenza della Corte di giustizia UE sui congedi parentali ha concesso agli Stati membri di non considerare tale tipologia di congedi come periodo di lavoro effettivo per il calcolo delle ferie. Tale decisione ha ricevuto diverse critiche per il fatto di aver limitato, di fatto, la capacità di un congedo parentale di conciliare vita lavorativa e vita privata senza che il lavoratore subisca conseguenze negative.

L'ampiezza del concetto di “conciliazione vita-lavoro” permette di fare un riferimento specifico alle misure nazionali relative al welfare aziendale, intese a migliorare le condizioni di lavoro e di vita dei lavoratori dipendenti. Invero, a differenza della rivoluzione normativa in materia per mezzo delle leggi di stabilità dal 2016 al 2018, nella legge di stabilità per il 2019 si è rinvenuto solamente il riferimento al “Fondo per le politiche della famiglia”, le cui risorse, in parte, saranno destinate alle misure di *work-life balance* e welfare familiare aziendale. Successivamente, la legge di stabilità per il 2020 ha invece introdotto due novità: *in primis*, è stata aumentata la soglia di deducibilità dei buoni pasto in formato elettronico, mentre quelli in formato cartaceo hanno subito una diminuzione di soglia. In secondo luogo, è stata rimodulata la tassazione per le auto aziendali di nuova immatricolazione, agevolata sulla base del livello di emissioni.

L'obiettivo dichiarato è, nel primo caso, il rafforzamento della tracciabilità delle transazioni e, nel secondo caso, la tutela ambientale attraverso la "stretta" sui veicoli aziendali più inquinanti.

Si segnalano inoltre i chiarimenti forniti dalla Agenzia delle Entrate in data 31 ottobre 2019 (Risposta n. 456) riguardo la detassazione dei premi di risultato erogati in esecuzione dei contratti aziendali e, da ultimo, i risultati della analisi fenomenologica sull'applicazione delle misure di welfare aziendale diffusa nel XXI Rapporto del CNEL su mercato del lavoro e contrattazione collettiva. In particolare, emerge una notevole discrepanza nella loro diffusione a seconda della dimensione delle imprese, della loro collocazione geografica e del settore produttivo in cui operano.

Ritornando sul percorso di riforma sociale europea, è stata ulteriormente approvata la direttiva (UE) 2019/1937 a tutela dei *whistleblowers*, cioè di quei lavoratori che segnalano violazioni sul luogo di lavoro. L'obiettivo è quello di garantire un livello di protezione elevato a chi, venuto a conoscenza delle informazioni segnalate nell'ambito di un'attività connessa alla propria professione, corre il rischio di ritorsioni sul lavoro, con particolare riferimento ai lavoratori particolarmente esposti come i precari e i transfrontalieri.

Sembra opportuno segnalare che in ambito nazionale è stata pubblicata la delibera dell'ANAC n. 312 del 10 aprile 2019<sup>82</sup>, recante le modifiche al regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'articolo 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 (c.d. *whistleblowing*).

Infine, il nuovo regolamento (UE) 2019/1020 - che ha come obiettivo primario il rafforzamento della vigilanza del mercato sui prodotti oggetto della normativa di armonizzazione dell'Unione - ha un evidente impatto sulla tutela dei lavoratori se si tiene conto che tale normativa garantisce che nel mercato UE siano disponibili soltanto prodotti conformi per un livello elevato di protezione degli interessi pubblici, tra cui la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro. Si tratta, in altre parole, della circostanza in cui i lavoratori rappresentano gli utilizzatori finali di un determinato prodotto oggetto della normativa armonizzata. Sono pertanto dettagliati gli obblighi per gli operatori economici (fabbricanti, importatori, ecc.), riservando particolare attenzione alla vendita a distanza (soprattutto online) nonché le disposizioni su organizzazione, competenze e poteri delle autorità di vigilanza del mercato.

## 2. GLI ANNIVERSARI EUROPEI COME MOMENTO DI RIFLESSIONE

Come già anticipato, il 2019 è l'anno in cui l'Agenzia europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro (EU-OSHA) festeggia il suo 25esimo anniversario, mentre la storica direttiva 89/391/CEE (direttiva-quadro sulla sicurezza e la salute sul lavoro) compie 30 anni di vigenza.

È la stessa Agenzia a precisare che la salute e sicurezza dei lavoratori è da sempre al centro del progetto europeo, il cui primo traguardo è stato proprio la direttiva-quadro, primo atto legislativo dell'UE in materia.

I festeggiamenti istituzionali hanno portato l'Agenzia a riflettere sui passati decenni, delineando le principali sfide future che l'Unione europea e i suoi Stati membri dovranno affrontare sulla tutela dei lavoratori. L'Agenzia, infatti, evidenzia che gli ultimi 25 anni sono stati segnati da significativi cambiamenti nel mondo del lavoro, incentrati soprattutto sull'uso delle tecnologie, sulle pressioni politiche e sociali dei periodi di crisi economica e sui repentini cambiamenti economici e demografici che hanno interessato il mondo intero<sup>83</sup>.

Appare importante evidenziare che questo quadro generale converge con quanto emerso dalla recente analisi dell'OIL interamente dedicata alla salute e sicurezza dei lavoratori. L'Organizzazione ha infatti pubblicato un dettagliato rapporto<sup>84</sup> in vista della Giornata mondiale per la sicurezza e la salute sul lavoro, attraverso il quale ha sondato i diversi ambiti d'intervento e le macro-questioni che interagiscono con la materia prevenzionistica. Più in particolare, le linee di intervento che si impongono a livello internazionale rispecchiano le riflessioni portate avanti in ambito europeo, riguardanti la digitalizzazione del lavoro, i cambiamenti demografici, lo sviluppo sostenibile e le nuove modalità di organizzazione del lavoro.

In primo luogo, infatti, la quarta rivoluzione industriale, imperniata sull'era digitale, ha trasferito negli ambienti di lavoro l'uso di ICT, Intelligenza Artificiale (AI), automazione e *big data*. I rischi per i lavoratori sono molteplici: la possibilità che i lavoratori siano sostituiti con i nuovi macchinari è accompagnata dal rischio di effetti negativi sulla loro salute psicosociale, dovuti dalla generale insicurezza del lavoro. Per di più, i nuovi lavori, organizzati intorno all'uso della

---

<sup>82</sup> Delibera dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione, 10 aprile 2019 n. 312 - Modificazioni al regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001 (c.d. *whistleblowing*).

<sup>83</sup> '25 anni di lavoro congiunto per un'Europa sana e sicura', EU-OSHA website: <https://osha.europa.eu/it/about-eu-osha/our-story>.

<sup>84</sup> 'Safety and health at the heart of the future of work - Building on 100 years of experience', OIL, 15 aprile 2019.



tecnologia come il telelavoro, comportano il rischio di mancanza di delimitazione tra vita lavorativa e vita privata, dal momento che il lavoratore può essere reperibile nell'arco di tutte le 24 ore giornaliere attraverso gli strumenti tecnologici. Oltre a questo, i lavori "smart" espongono i lavoratori al rischio di isolamento a causa della poca interazione con i colleghi. Non si può inoltre non menzionare la necessità di limitare l'uso dei dispositivi individuali che controllano l'attività del lavoratore, scandendone spesso i ritmi di lavoro ai limiti della sostenibilità. Altro *warning* è lanciato in relazione alla sempre più frequente interazione uomo-macchina, che espone i lavoratori a considerevoli rischi ergonomici e di incidenti. Infine, particolare attenzione merita l'ampio impiego dei nanomateriali, considerati sostanze pericolose sia per la salute che per l'ambiente<sup>85</sup>.

Altro fenomeno analizzato riguarda i cambiamenti demografici. È indubbio infatti che il mercato del lavoro internazionale sia sottoposto a forti pressioni in ragione del fatto che in alcune parti del mondo, specie quelle meno sviluppate, la popolazione giovanile cresce, mentre, nelle aree più sviluppate, è in costante aumento la popolazione anziana. La prima questione che emerge è la ricerca di una vita migliore e, dunque, di opportunità lavorative da parte di giovani migranti. Sono loro, infatti, tra i più a rischio all'interno di questo macro-fenomeno, essendo in genere impiegati in lavori a tre D (*dirty, dangerous and demeaning*), cioè "sporchi, pericolosi e umilianti". L'attenzione è dunque focalizzata anche sulle altre tipologie di lavoratori vulnerabili: da una parte, si riscontra che tra i giovani lavoratori tra i 18 e i 24 anni l'incidenza di infortuni non mortali sul lavoro è superiore del 40% rispetto a quella rilevata per i lavoratori più grandi. Dall'altra, le donne sono la categoria maggiormente impiegata nei lavori atipici, caratterizzati spesso da meno protezioni, e hanno una maggiore probabilità di contrarre malattie croniche; per non parlare della permanente difficoltà di conciliare vita e lavoro, in ragione del fatto che sulle donne ricadono ancora i maggiori oneri familiari.

Altro tema correlato alla salute e sicurezza dei lavoratori è lo Sviluppo Sostenibile. In generale, infatti, l'OIL ricorda che i rischi di salute e sicurezza sul lavoro che provocano un deterioramento dell'ambiente di lavoro sono anche tra le cause principali del deterioramento dell'ambiente naturale, e viceversa. Rischi specifici per i lavoratori sono originati dall'innalzamento delle temperature, capace di causare diversi tipi di problemi psicofisici in quegli ambienti di lavoro particolarmente esposti. Si tratta soprattutto di coloro che sono impiegati in agricoltura e nel settore edile, due settori su cui già persiste una forte incidenza di infortuni e in cui sono impiegate categorie di lavoratori a rischio, come i migranti e i lavoratori informali o a giornata. In questo contesto, la crescente esigenza di muoversi verso una *green economy* sta portando molte aziende ad ammodernare gli impianti di produzione in senso ecologico e ad organizzare diversamente il lavoro. Si pensi, ad esempio, alle occupazioni che, in questi anni, si sposteranno dall'estrazione del carbone verso la produzione di energia rinnovabile. È dunque necessario accompagnare i lavori *green* con politiche, prassi e regolamentazione che dispongano le tutele adatte.

Di primaria importanza, infine, è l'ultima area di intervento analizzata, incentrata sulle nuove modalità di organizzazione del lavoro alla luce della crescente flessibilità e digitalizzazione dello stesso. A livello internazionale infatti, si assiste ancora ad una considerevole carenza di regolamentazione riguardo i lavori atipici, mentre la crescente flessibilità che interessa tutto il mondo del lavoro rischia di tradursi in eccessive ore di lavoro e in un elevato grado di instabilità lavorativa.

Non a caso, l'OIL ha dedicato un *focus* ai lavoratori su piattaforma e alla controversa questione dottrinale e giuridica sulla loro collocazione tra i lavoratori subordinati o autonomi e sulla impellente necessità di accordare specifiche tutele e benefici contrattuali a questa particolare categoria di lavoratori.

### 3. IL DIBATTITO E LE PRIME SOLUZIONI SULLA TUTELA DEI LAVORI DELLA GIG ECONOMY

In realtà, il *warning* lanciato dall'Organizzazione riguardo l'urgenza di tutelare i lavoratori della cosiddetta "gig economy" (economia dei "lavoretti") interagisce con il dibattito avviato, da ormai diverso tempo, a livello europeo. Nell'economia digitalizzata, infatti, un ruolo fondamentale è ricoperto dalle piattaforme online, cioè da quei "siti web dinamici che costituiscono vere e proprie piazze o mercati pubblici digitali e possono incidere sul processo economico in vari modi: nella produzione, in termini di prodotti o servizi stessi, e nella (organizzazione della) consegna/fornitura di entrambi"<sup>86</sup>. Le piattaforme usufruiscono di eterogenee prestazioni da parte di quelle persone denominate "lavoratori su piattaforma", cui ci si riferisce come l'insieme della manodopera fornita attraverso le piattaforme, sulle stesse o tramite di esse, attraverso un variegato "ventaglio di accordi/rapporti di lavoro quali il lavoro occasionale (o sue varianti), il lavoro autonomo dipen-

---

<sup>85</sup> L'analisi dei medesimi fattori di rischio è stata realizzata anche dall'EU-OSHA nel suo recente *discussion paper 'OSH and the future of work: benefits and risks of artificial intelligence tools in workplaces'*, elaborato da prof. Phoebe V. Moore, maggio 2018.

<sup>86</sup> 'La tutela dei lavoratori nell'economia delle piattaforme digitali: una panoramica degli sviluppi normativi e politici nell'UE, EU-OSHA', 2017, p. 2.

dente, il lavoro informale, il lavoro a cottimo, il lavoro a domicilio e il “*crowd work*”, in una vasta gamma di settori<sup>87</sup>. Il lavoro offerto dai lavoratori su piattaforma, per di più, “può essere digitale o manuale, interno o esternalizzato, per lavoratori altamente o scarsamente qualificati, in loco o fuori sede, su grande o piccola scala, permanente o temporaneo, sempre a seconda della situazione specifica”<sup>88</sup>. Oltre ai rischi a cui sono esposti consumatori e imprese<sup>89</sup>, pertanto, è intuibile che le differenze tra le diverse prestazioni su o tramite piattaforme aprono a molteplici scenari di rischio per i lavoratori, sotteso il fatto che ciò che li accomuna sia l’uso degli strumenti digitali e la forte flessibilità lavorativa nei tempi e nei luoghi di lavoro. Ad esempio, per i lavoratori meno qualificati e maggiormente dipendenti dalla piattaforma, è ormai certa l’esigenza di garantire condizioni di lavoro dignitose, mentre per i liberi professionisti qualificati che lavorano anche tramite piattaforma alcune delle questioni più salienti si riferiscono all’ambito fiscale. Pertanto, è difficile ravvisare soluzioni regolative uniche adattabili ad ogni tipologia di lavoro su piattaforma<sup>90</sup>.

Come noto, poi, un acceso dibattito sta interessando una parte dei lavoratori su piattaforma, cioè l’insieme dei *drivers* e dei fattorini (spesso, ciclo-fattorini) impiegati nel settore delle consegne.

L’interesse sorto attorno alla tutela di questi nuovi lavoratori ha altresì animato la società civile che nei diversi Stati membri ha intrapreso diverse iniziative finalizzate alla garanzia di un lavoro dignitoso per *drivers* e *riders*. Tra tutte, si menziona la proposta di iniziativa dei cittadini intitolata “*#NewRightsNow - Rafforzare i diritti dei lavoratori “uberizzati”*”, che ha lo scopo di: “Rafforzare i diritti dei lavoratori “uberizzati”, in particolare obbligando le piattaforme digitali a pagare un reddito minimo garantito ai “lavoratori autonomi” che lavorano regolarmente per loro”. La Commissione europea ha valorizzato l’iniziativa concedendole la registrazione per mezzo della decisione (UE) 2019/540<sup>91</sup>, specificando che questa misura di giustizia sociale salvaguarderebbe e stabilizzerebbe il loro reddito, ovviando in modo specifico all’insicurezza del lavoro.

Evidenziandone i rischi di salute e sicurezza, una indagine dell’*UCL Transport Institute*<sup>92</sup> ha mostrato che tali lavoratori sono tendenzialmente considerati lavoratori autonomi e, nella maggior parte dei casi, si assumono la responsabilità della propria salute e della sicurezza. In particolare, i risultati delle interviste hanno rivelato che i corrieri e i fattorini autonomi sono maggiormente soggetti ai rischi di incidenti o infortuni, in correlazione al fatto che la maggior parte di loro non riceve formazione e addestramento sulla gestione del rischio nello svolgimento della propria attività lavorativa. Ulteriori fattori di rischio sono la mancanza di fornitura di un adeguato equipaggiamento di sicurezza, come un *gilet* ad alta visibilità, e le pressioni esercitate per guidare in condizioni climatiche avverse o in tarda notte. Per di più, l’aumento della competizione tra imprese e piattaforme digitali, soprattutto nel settore del *delivery* di merci e cibo, ha spinto i lavoratori ad incrementare le ore di lavoro e le distanze percorse per raggiungere un reddito stabile e dignitoso; tendenza, questa, che evidentemente aumenta l’accumulo di stanchezza e stress e, dunque, il rischio di distrazione e aumento di velocità alla guida. Ulteriore elemento di rischio è rappresentato dalla gestione del lavoro tramite app, che spinge i lavoratori ad interagire con lo *smart-phone* durante la guida. Risulta dunque evidente che l’espansione di questo mercato ha aumentato i rischi che riguardano la salute e la sicurezza non solo di questa categoria di lavoratori, ma di tutti gli utenti della strada.

Queste preoccupazioni sono state poi confermate in un report<sup>93</sup> dell’EU-OSHA che, oltre al ritmo intenso e senza pause e la retribuzione discontinua, evidenzia l’elevato numero di giovani impiegati nella *gig economy*, fattore che di per sé rappresenta un rischio indipendente per via dell’inesperienza. In realtà, il report evidenzia molteplici rischi fisici e psicosociali. Tra i primi, si impone l’esposizione permanente ai campi elettromagnetici, l’affaticamento oculare e i problemi muscolo-scheletrici. Tra i secondi, isolamento, stress, tecno-stress, dipendenza da tecnologia, sovraccarico di informazioni, esaurimento e *cyber-bullismo*<sup>94</sup>.

---

<sup>87</sup> ‘La tutela dei lavoratori nell’economia delle piattaforme digitali’, cit., p. 2.

<sup>88</sup> ‘La tutela dei lavoratori nell’economia delle piattaforme digitali’, cit., p. 2.

<sup>89</sup> Si segnala, al riguardo, l’attenzione del Legislatore europeo a consumatori e imprese che usufruiscono dei servizi di intermediazione online che ha portato al regolamento (UE) 2019/1150. Lo scopo di questo regolamento è garantire maggiore trasparenza delle piattaforme online.

<sup>90</sup> Di questo avviso, Eurofound, ‘*Platform work – Breaking barriers or breaking bad?*’, 2 novembre 2018.

<sup>91</sup> Decisione (UE) 2019/540 della Commissione del 26 marzo 2019 sulla proposta d’iniziativa dei cittadini dal titolo *#NewRightsNow - Rafforzare i diritti dei lavoratori “uberizzati”* (GUUE, L 93/16, 2.4.2019).

<sup>92</sup> Christie N., Ward H., ‘*The emerging issues for management of occupational road risk in a changing economy: A survey of gig economy drivers, riders and their managers*’, UCL Centre for Transport Studies, 2018.

<sup>93</sup> Garben S., ‘*Protecting Workers in the Online Platform Economy: An overview of regulatory and policy developments in the EU*’, EU-OSHA, 2017. Si veda anche il rapporto di Eurofound, ‘*Digital age Employment and working conditions of selected types of platform work*’, 2018.

<sup>94</sup> L’EU-OSHA ha evidenziato tali rischi anche nel rapporto ‘*The future of the (e-) retail sector from an Occupational Safety and Health point*

Risulta dunque evidente l'urgenza di garantire l'applicazione della normativa di salute e sicurezza sul lavoro a tale tipologia di lavori, ma molti fattori rendono incerta la fattiva operatività delle norme. In effetti, la natura triangolare del rapporto (piattaforma, lavoratore, consumatore), la modalità temporanea o occasionale, la frequente autonomia del lavoratore nella determinazione dei tempi e dei luoghi di lavoro e l'assenza di un luogo di lavoro permanente scardinano completamente il "concetto di rapporto di lavoro standard, permanente, binario"<sup>95</sup>.

Sulla scorta di questi ragionamenti, l'intera materia del diritto del lavoro è chiamata a rivisitare le proprie categorie normative per far fronte a questo modello imprenditoriale completamente nuovo. È anzitutto fondamentale considerare l'ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale sulla opportunità di riconoscere la natura subordinata oppure autonoma dei lavori su piattaforma, da cui dipenderanno diversi livelli di tutela a loro accordati: basti pensare alle implicazioni sulla protezione sociale, dal momento che, nel regime di autonomia, i *riders* dovrebbero provvedere autonomamente ai propri contributi; oltre al fatto che, data la particolarità dell'organizzazione lavorativa dei lavoratori *gig*, il dibattito si amplia sulla necessità di accordare loro specifiche tutele calibrate sulle caratteristiche delle loro prestazioni.

In attesa delle soluzioni legislative, nel frattempo, la giurisprudenza di diversi Stati del mondo si è interpellata sulla qualificazione contrattuale dei lavoratori su piattaforma. Tuttavia, i giudici hanno riconosciuto in modo piuttosto disomogeneo alle volte la natura autonoma, altre volte quella subordinata del lavoro su piattaforma. Si pensi alla sentenza<sup>96</sup> del *London Employment Tribunal* che, nel 2016, ha qualificato i lavoratori Uber come "*workers*" (a metà strada tra autonomia e subordinazione), oppure alla decisione<sup>97</sup> della Corte d'Appello di Parigi che, nel 2017, ha rilevato che i *riders* di Deliveroo non sono subordinati perché decidono autonomamente quando e come lavorare. Diversamente, i giudici statunitensi, valutando caso per caso le modalità di svolgimento della prestazione, ne hanno identificato o la natura autonoma<sup>98</sup> o subordinata<sup>99</sup>, riconoscendo ai lavoratori, nel secondo caso, una serie di tutele, cioè i diritti al salario minimo, alla sicurezza sociale, ai contributi assicurativi e alle ferie retribuite.

In ambito nazionale, le prime sentenze in materia hanno disatteso le richieste dei lavoratori relative all'accertamento della natura subordinata dei rapporti intercorrenti con la piattaforma, confermandone la natura autonoma, in considerazione del fatto che il *riders* può decidere volontariamente se dare o meno la propria disponibilità a effettuare le consegne in un determinato turno. Ciò escluderebbe la sussistenza di un potere direttivo e organizzativo in capo alla piattaforma e, quindi, la natura subordinata del rapporto.

Il riferimento è alla sentenza del Tribunale di Torino del 7 maggio 2018 n. 778 e a quella del Tribunale di Milano del 10 settembre 2018 n. 1853.

Nel dettaglio, il Tribunale di Torino con la sentenza n. 778/2018 ha respinto la richiesta di alcuni *riders* di Foodora di riconoscimento del carattere subordinato del loro rapporto di lavoro, deducibile dall'obbligo di essere a chiamata in modo costante e continuativo. I giudici, trovando la libera scelta del lavoratore di fornire il servizio e la più generale mancanza di sottomissione ai poteri gestionali e organizzativi del datore di lavoro, hanno attribuito ai *riders* la qualifica di lavoratori autonomi. Con le stesse ragioni, i giudici hanno respinto la richiesta di applicare l'articolo 2 del d.lgs. n. 81/2015.

La controversia ha avuto per oggetto esclusivamente la domanda di accertamento della natura subordinata del rapporto di lavoro intercorso tra le parti (con le connesse domande di corresponsione delle differenze retributive e di accertamento della nullità, inefficacia o illegittimità del licenziamento), oltre ad alcune domande accessorie relative alla violazione delle norme sulla *privacy*, sul controllo a distanza e sulla tutela antinfortunistica. Non sono state quindi prese in considerazione le questioni relative all'adeguatezza del compenso e al presunto sfruttamento dei lavoratori da parte dell'azienda, né tutte le altre complesse problematiche della c.d. *Gig Economy*.

Dagli atti si evinceva che i ricorrenti avevano tutti sottoscritto dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa. La prestazione lavorativa dei ricorrenti si svolgeva a grandi linee nel modo seguente: dopo avere compilato un formulario sul sito di Foodora, venivano convocati in piccoli gruppi presso l'ufficio di Torino per un primo colloquio nel quale veniva loro spiegato che l'attività presupponeva il possesso di una bicicletta e la disponibilità di uno *smartphone*. In un secondo momento veniva loro proposta la sottoscrizione di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa

---

of view' (2018) in cui ha analizzato le implicazioni della rapida commercializzazione digitale sulla salute e sicurezza dei lavoratori impiegati nel settore del commercio al dettaglio, dalla catena di imballaggio alla spedizione.

<sup>95</sup> 'La tutela dei lavoratori nell'economia delle piattaforme digitali', cit., p. 3.

<sup>96</sup> *Aslam & Ors v Uber BV & Ors, Employment Tribunal*, case no. 2202551/2015, 28 October 2016. La Corte d'Appello ha poi respinto l'appello di Uber contro la predetta sentenza (Court of Appeal, case no. A2/2017/3467, 19 December 2018).

<sup>97</sup> COUR D'APPEL DE PARIS, 22 novembre 2017, n. 16/12875.

<sup>98</sup> *Lawson v. GrubHub Inc.*, U.S. District Court, Northern District of California, 8 February 2018, No. 15-cv-05128.

<sup>99</sup> *Barbara Ann Berwick v. Uber Technologies, inc.*, and Raiser, Labor Commissioner, State of California, 10 March 2015, No. 11-46739.

e, dietro versamento di una caparra di euro 50, venivano loro consegnati i dispositivi di sicurezza (casco, maglietta, giubbotto e luci) e l'attrezzatura per il trasporto del cibo (piastra di aggancio e box).

La gestione del rapporto avveniva attraverso una piattaforma multimediale e un applicativo per *smartphone*, per il cui uso venivano fornite da Foodora delle apposite istruzioni. L'azienda pubblicava settimanalmente sulla piattaforma gli "slot", con indicazione del numero di *riders* necessari per coprire ciascun turno. Ciascun *rider* poteva dare la propria disponibilità per i vari slot in base alle proprie esigenze personali, ma non era obbligato a farlo. Raccolte le disponibilità, il responsabile della "flotta" confermava, tramite la piattaforma, ai singoli *riders* l'assegnazione del turno. Ricevuta la conferma del turno, il lavoratore doveva recarsi all'orario di inizio del turno in una delle tre zone di partenza predefinite, attivare l'applicativo inserendo le credenziali (user name e password) per effettuare l'accesso (login) e avviare la geolocalizzazione (GPS). Il *rider* riceveva quindi sulla app la notifica dell'ordine con l'indicazione dell'indirizzo del ristorante. Accettato l'ordine, il *rider* doveva recarsi con la propria bicicletta al ristorante, prendere in consegna i prodotti, controllarne la corrispondenza con l'ordine e comunicare tramite l'apposito comando della app il buon esito della verifica. A questo punto, posizionato il cibo nel box, il *rider* doveva provvedere a consegnarlo al cliente, il cui indirizzo gli era stato nel frattempo comunicato tramite la app; doveva quindi confermare di avere regolarmente effettuato la consegna.

Nella sentenza in commento i giudici - nel respingere la domanda di accertamento della sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato - hanno precisato che: "I fattorini che effettuano la consegna dei pasti a domicilio in forza di un contratto di collaborazione stipulato con un'impresa che ne gestisce il rapporto attraverso una piattaforma digitale non possono essere considerati lavoratori subordinati avendo piena libertà di lavoro e non essendo sottoposti ad alcun potere organizzativo e direttivo se non nei limiti del necessario coordinamento. Né può essere loro estesa la disciplina del lavoro subordinato attraverso la disposizione di cui all'art. 2, d.lgs. n. 81/2015, in quanto la stessa non ha un contenuto capace di produrre nuovi effetti giuridici, richiedendo che il lavoratore sia pur sempre sottoposto al potere direttivo e organizzativo e che tale potere si estrinsechi anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro".

Analogamente, con la sentenza del 10 settembre 2018 n. 1853, i Giudici del Tribunale di Milano - nel respingere la domanda di qualificazione del rapporto come lavoro subordinato, svolta dal ricorrente, con conseguente rigetto anche delle domande in punto di differenze retributive e di licenziamento fondate sul medesimo assunto - hanno evidenziato che: "La ricorrenza della eterodirezione deve ritenersi esclusa laddove il *rider* non sia obbligato a fornire la prestazione lavorativa in quanto libero di scegliere se e quando lavorare. L'attribuzione di punteggi, espressione del gradimento correlato al grado di affidabilità del prestatore, non è assimilabile all'esercizio del potere disciplinare, poiché tale sistema non dà luogo all'applicazione di sanzioni afflittive, limitative dei diritti del prestatore, ma solo ad una rimodulazione delle modalità di coordinamento in funzione dell'interesse del committente ad una più efficiente gestione dell'attività, che non mette comunque in discussione la libertà del prestatore di scegliere giorni e orari di lavoro, sia pure in un ventaglio di possibilità più limitato. Non sussiste etero-organizzazione laddove il *rider* scelga autonomamente i tempi di lavoro e di riposo manifestando la propria disponibilità a lavorare in determinati giorni e orari né può configurarsi come organizzazione dei tempi di lavoro la richiesta, da parte del committente, di adempiere la prestazione entro un determinato termine".

Diverso è stato invece l'orientamento della Corte di Appello di Torino nella sentenza n. 26 del 4 febbraio 2019. Con la richiamata sentenza, infatti, i giudici di secondo grado hanno parzialmente riformato la sentenza del Tribunale di Torino n. 778/2018, ritenendo corretta la qualificazione del rapporto di lavoro come autonomo, ma accogliendo la domanda dei lavoratori di vedere applicato l'art. 2 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, a norma del quale "A far data dal 1 gennaio 2016 della disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro".

Precisamente, la Corte di Appello di Torino ha rigettato la qualificabilità del rapporto dei *riders* come subordinato, sulla base delle seguenti circostanze:

- i rapporti di lavoro oggetto di causa hanno avuto una durata compresa tra i sei e gli undici mesi, con una prestazione media decisamente inferiore alle 20 ore settimanali (modalità già di per sé poco compatibili con la natura subordinata dei rapporti di lavoro);
- mancanza del requisito della obbligatorietà della prestazione. Gli appellanti erano liberi di dare o meno la propria disponibilità per i vari turni (slot) offerti dalla azienda. Erano loro che decidevano se e quando lavorare senza dovere giustificare la loro decisione e senza doversi cercare un sostituto; inoltre potevano anche non prestare servizio nei turni per i quali la loro disponibilità era stata accettata, revocando la stessa o non presentandosi (*swap* - funzione di revoca e *no show* - mancata presentazione);

- mancanza del potere direttivo e disciplinare del datore di lavoro (Foodora). La società Foodora non aveva il potere di imporre ai *riders* di lavorare nei turni (slot) offerti dalla azienda o di non revocare la disponibilità data.

La Corte di Appello di Torino, invece ha accolto la richiesta (in via subordinata) degli appellanti di applicazione della norma di cui all'articolo 2 del d.lgs. n. 81/2015 perché, secondo il Collegio *“la norma in questione individua un terzo genere, che si viene a porre tra il rapporto di lavoro subordinato di cui all'articolo 2094 c.c. e la collaborazione come prevista dall'articolo 409 n.3 c.p.c., evidentemente per garantire una maggiore tutela alle nuove fattispecie di lavoro che, a seguito della evoluzione e della relativa introduzione sempre più accelerata delle recenti tecnologie, si stanno sviluppando. Postula un concetto di etero-organizzazione in capo al committente che viene così ad avere il potere di determinare le modalità di esecuzione della prestazione lavorativa del collaboratore e cioè la possibilità di stabilire i tempi e i luoghi di lavoro. Pur senza “sconfinare” nell'esercizio del potere gerarchico, disciplinare (che è alla base della eterodirezione) la collaborazione è qualificabile come etero-organizzata quando è ravvisabile un'effettiva integrazione funzionale del lavoratore nella organizzazione produttiva del committente, in modo tale che la prestazione lavorativa finisce con l'essere strutturalmente legata a questa (l'organizzazione) e si pone come un qualcosa che va oltre alla semplice coordinazione di cui all'articolo 409 n.3 c.p.c., poiché qui è il committente che determina le modalità della attività lavorativa svolta dal collaboratore. Abbiamo così l'esercizio del potere gerarchico-disciplinare-direttivo che caratterizza il rapporto di lavoro subordinato ex art. 2094 c.c. (in cui il prestatore è comunque tenuto all'obbedienza), l'etero-organizzazione produttiva del committente che ha le caratteristiche sopra indicate (e rientra nella previsione di cui all'articolo 2 del d.lgs. n. 81 del 2015) e la collaborazione coordinata ex art. 409 n.3 c.p.c. in cui è il collaboratore che pur coordinandosi con il committente organizza autonomamente la propria attività lavorativa [...]”*. Infine, la Corte di Appello di Torino ha ritenuto che l'applicazione dell'articolo 2 del d.lgs. n. 81/2015 non comporti la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato tra le parti, ma stabilisce solo che a far data dal 1 gennaio 2016 si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato ai rapporti di collaborazione autonoma etero-organizzata (in essere), che però continuano a mantenere la loro natura.

Pertanto, secondo il Collegio *“il lavoratore etero-organizzato resta, tecnicamente, “autonomo” ma per ogni altro aspetto, e in particolare per quel che riguarda sicurezza e igiene, retribuzione diretta e differita (quindi inquadramento professionale), limiti di orario, ferie e previdenza, il rapporto è regolato nello stesso modo di un rapporto subordinato”*.

Conseguentemente, con la sentenza in commento, è stata accolta la domanda degli appellanti volta al riconoscimento del loro diritto a ottenere il trattamento retributivo dei lavoratori dipendenti, ma solo riguardo ai giorni e alle ore di lavoro effettivamente prestate. Mentre in riferimento ai licenziamenti la domanda è stata respinta, posto che non vi è stato il riconoscimento della subordinazione.

Con la sentenza n. 1663 del 24 gennaio 2020 la Corte di Cassazione ha confermato la sentenza della Corte di Appello di Torino respingendo il ricorso della s.r.l Foodinno (ex Foodora).

Nel motivare la sentenza i Supremi giudici hanno ricostruito tutta la vicenda giudiziaria del caso Foodora, nonché l'*iter* normativo che ha portato il Legislatore ad inserire l'articolo 2, comma 1, nel d.lgs. n. 81/2015.

Secondo la Corte di Cassazione, ai fini di una corretta interpretazione, la norma introdotta nell'ordinamento nel 2015 deve essere contestualizzata. Essa infatti si inserisce all'interno di una serie di interventi normativi volti a far fronte alle rapide e profonde trasformazioni che hanno interessato il mondo del lavoro nell'ultimo decennio.

In tal senso, la Corte di Cassazione ha evidenziato che non ha senso interrogarsi sul se tali forme di collaborazione siano collocabili nel campo della subordinazione ovvero dell'autonomia perché ciò che conta è che per esse, in una terra di mezzo dai confini labili, l'ordinamento ha statuito espressamente l'applicazione delle norme sul lavoro subordinato, disegnando una norma di disciplina.

Il Supremo Collegio ha osservato che si tratta di una scelta di politica legislativa volta ad assicurare a tale categoria di lavoratori la stessa protezione di cui gode il lavoratore subordinato, al fine di tutelare prestatori evidentemente ritenuti in condizione di debolezza economica, operanti in una zona grigia tra autonomia e subordinazione, ma considerati meritevoli comunque di una tutela omogenea. La Suprema Corte ha puntualizzato che tale intento protettivo è stato recentemente confermato dalla novità inserita in materia dal DL 101 del 2019 (come modificato in sede di conversione dalla legge n. 128/2019) - anche se non applicabile al caso in esame nella sentenza perché antecedente - la quale *“va certamente nel senso di rendere più facile l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato, stabilendo la sufficienza, per l'applicazione della norma, di prestazioni “prevalentemente” e non più “esclusivamente” personali, menzionando esplicitamente il lavoro svolto mediante piattaforme digitali, e, quanto all'elemento della “etero-organizzazione”, eliminando le parole “anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro”, mostrando chiaramente l'intento di incoraggiare interpretazioni non restrittive di tale nozione”*.

Nella sentenza in analisi infatti è stato altresì precisato che può essere ravvisata etero-organizzazione, rilevante ai

fini dell'applicazione della disciplina della subordinazione anche quando il committente si limiti a determinare unilateralmente il quando e il dove della prestazione personale e continuativa.

Dunque, la Corte di Cassazione nella sentenza n. 1663/2020, ha formalmente confermato la sentenza della Corte di Appello di Torino ritenendo tuttavia che non sia necessario inquadrare la fattispecie in un terzo genere, intermedio tra il lavoro autonomo e la subordinazione, con la conseguente esigenza di selezionare le norme sulla subordinazione da applicare.

Secondo la Corte di Cassazione al verificarsi delle caratteristiche delle collaborazioni individuate dall'articolo 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015 si deve imperativamente applicare la disciplina della subordinazione integralmente.

Passando ad analizzare e ricostruire gli interventi legislativi in materia, si può affermare che il primo importante riconoscimento normativo è stato partorito in ambito europeo. Nel 2019, infatti, è stata approvata la direttiva (UE) 2019/1152<sup>100</sup> anche a tutela dei lavoratori della *gig economy*, attraverso cui sono stati accordati "diritti minimi" a lavoratori occasionali o a breve termine (tra cui i lavoratori su piattaforma), nonché ai tirocinanti e agli apprendisti. Le nuove tutele, infatti, sono beneficio di coloro che prestano servizio almeno, in media, tre ore a settimana e dodici ore in quattro settimane.

La nuova direttiva prevede anzitutto i diritti di informazione e trasparenza sugli aspetti essenziali del rapporto di lavoro. I lavoratori infatti dovranno essere edotti sin dal primo giorno circa le mansioni, la data di inizio, la durata, la giornata lavorativa standard o gli orari di riferimento e la retribuzione. I lavoratori della *gig economy* dovranno quindi conoscere gli orari e i giorni di lavoro in modo predeterminato, affinché venga garantito un livello minimo di prevedibilità. Essi potranno inoltre rifiutare incarichi oltre l'orario prestabilito senza conseguenze e dovranno essere compensati per un incarico annullato con ritardo. Ancora, dovranno essere eliminate le clausole di esclusività all'interno dei contratti, in modo il lavoratore possa accettare altri impieghi al di fuori degli orari concordati. I periodi di prova possono essere fissati per un massimo di sei mesi, oppure avere una durata proporzionale alla durata del contratto, se a termine. In ogni caso, la prova non potrà essere prevista nei contratti che sono rinnovati per mansioni medesime o equivalenti. Infine, è a carico del datore di lavoro la formazione dei lavoratori, che dovrà, ove possibile, essere completata entro l'orario di lavoro. La scelta è stata dunque quella di attribuire ai nuovi lavoratori atipici un paniere di tutele minime.

Questa soluzione è stata adottata anche in Italia, sia a livello nazionale che regionale.

Precisamente, in Italia con il decreto legge n. 101 del 3 settembre 2019 - recante 'Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali' - sono stati finalmente fissati i livelli minimi di tutela cui hanno diritto i lavoratori impiegati nelle attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di veicoli a due ruote o assimilabili, anche attraverso piattaforme digitali (c.d. *riders*).

Nel dettaglio, l'art. 1, lettera a) del DL n. 101/2019 ha modificato il comma 1, dell'art. 2 del d.lgs. n.81/2015 (*Jobs Act*), estendendo la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai casi in cui le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme, anche digitali.

Mentre alla lettera b) dell'articolo 1 è stata disposta l'introduzione del capo *V-bis* (articoli da *47-bis* al *47- quater*) al d.lgs. n. 81/2015, recante disposizioni per la tutela del lavoro tramite piattaforme digitali.

Più nel particolare, l'articolo *47-bis* riporta la definizione di piattaforme digitali, ovvero i programmi e le procedure informatiche delle imprese che, indipendentemente dal luogo di stabilimento, organizzano le attività di consegna di beni, fissandone il prezzo e determinando le modalità di esecuzione della prestazione.

Sono state poi dettagliate le tutele che riguardano il meccanismo di calcolo del corrispettivo, prevedendo che esso per i *riders* potrà essere determinato in base alle consegne effettuate, purchè in misura non prevalente. La retribuzione a base oraria sarà riconosciuta, a condizione che, per ciascuna ora lavorativa, il lavoratore accetti almeno una chiamata.

È stato inoltre specificato che i contratti collettivi potranno definire schemi retributivi modulari e incentivanti, che tengano conto delle modalità di svolgimento della prestazione e dei diversi modelli organizzativi.

All'articolo *47-ter* è stata invece estesa la copertura assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, di cui al D.P.R. n. 1124/1965.

Tale adempimento dovrà essere attuato dalle imprese che si avvalgono delle piattaforme digitali, e il premio per la copertura assicurativa INAIL sarà determinato in base al tasso di rischio corrispondente all'attività svolta.

Con specifico riferimento alla tutela prevenzionistica, l'articolo *47-ter* prevede che l'impresa che si avvale della piattaforma anche digitale sia tenuta al rispetto del Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro (d.lgs. n. 81/2008).

Infine, con l'articolo *47-quater* è stato istituito un Osservatorio permanente a cui è stato attribuito il compito di veri-

---

<sup>100</sup> Per una trattazione più approfondita: cfr. *infra* § 4.3.

ficare, sulla base dei dati forniti da Inps, INAIL e ISTAT, gli effetti delle disposizioni del nuovo capo *V-bis* del d.lgs. n. 81/2015. L'Osservatorio potrà altresì proporre eventuali revisioni in base all'evoluzione del mercato del lavoro e della dinamica sociale.

Le richiamate disposizioni degli articoli *47-bis* e *47-ter* entreranno in vigore decorsi centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del DL in commento. Mentre l'estensione dell'applicazione del comma 1, dell'articolo 2 del d.lgs. n. 81/2015 è in vigore dal 5 settembre 2019.

Il DL n. 101/2019 è stato convertito con modificazioni dalla legge n. 128 del 2 novembre 2019, pubblicata sulla G.U. n. 257 del 2 novembre 2019.

Entrando nel merito delle modifiche apportate al DL n. 101/2019 in sede di conversione, *in primis* è stato sostituito l'articolo 1, recante ulteriori modifiche al d.lgs. n. 81 del 2015 in tema di collaborazioni coordinate e continuative, nonché un aumento delle tutele dei lavoratori tramite piattaforme digitali (c.d. *riders*).

Nel dettaglio, l'art.1, lettera a) del DL n. 101/2019 ha modificato il comma 1, art. 2, del d.lgs. n. 81/2015 (*Jobs Act*), sostituendo la parola "esclusivamente" con la seguente: "prevalentemente", ed eliminando le parole: "anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro".

È stata altresì estesa la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme, anche digitali.

Pertanto adesso la disciplina del rapporto di lavoro subordinato si applica anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente, nonché qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme anche digitali.

Mentre alla lettera b) dell'articolo 1 è stato previsto l'inserimento dell'art. *2-bis* (Ampliamento delle tutele in favore degli iscritti alla gestione separata) al comma 1, articolo 2, del d.lgs. n. 81/2015.

Precisamente è stato sancito che ai soggetti iscritti alla gestione separata<sup>101</sup>, non titolari di pensione e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie, sono corrisposti (fermi restando i requisiti reddituali vigenti) l'indennità giornaliera di malattia, l'indennità di degenza ospedaliera, il congedo di maternità e il congedo parentale, a condizione però che, nei confronti dei lavoratori interessati, risulti attribuita una mensilità della contribuzione dovuta alla predetta gestione separata nei dodici mesi precedenti la data di inizio dell'evento o dell'inizio del periodo indennizzabile. Per tali soggetti, l'indennità di degenza ospedaliera è stata aumentata del 100 per cento, conseguentemente è stata aggiornata la misura dell'indennità giornaliera di malattia.

Infine, alla lettera c) dell'articolo 1 del DL n. 101/2019 è stata disposta l'introduzione del capo *V-bis* (articoli da *47-bis* al *47-octies*) al d.lgs. n. 81/2015, recante disposizioni che stabiliscono i livelli minimi di tutela per 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, attraverso piattaforme anche digitali.

Entrando più nel dettaglio, l'articolo *47-bis* riporta la definizione di piattaforme digitali, vale a dire quei programmi e quelle procedure informatiche utilizzate dal committente che, indipendentemente dal luogo di stabilimento, sono strumentali alle attività di consegna di beni, fissandone il compenso e determinando le modalità di esecuzione della prestazione.

Invece, l'articolo *47-ter* specifica che i contratti individuali di lavoro tramite piattaforme digitali devono essere approvati per iscritto e i lavoratori devono ricevere ogni informazione utile per la tutela dei loro interessi, dei loro diritti e della loro sicurezza.

All'articolo *47- quater* sono state poi dettagliate le tutele che riguardano il meccanismo di calcolo del corrispettivo, prevedendo che i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale possono definire criteri di determinazione del compenso complessivo che tengano conto delle modalità di svolgimento della prestazione e dell'organizzazione del committente. Nel caso in cui tali contratti non siano stati stipulati, i lavoratori tramite piattaforme digitali non possono essere retribuiti in base alle consegne effettuate. Ad essi deve essere garantito un compenso minimo orario parametrato ai minimi tabellari stabiliti da contratti collettivi nazionali di settori affini o equivalenti, sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Inoltre, deve essere garantita loro un'indennità integrativa non inferiore al 10 per cento per il lavoro svolto di notte, durante le festività o in condizioni meteorologiche sfavorevoli determinata dai richiamati contratti collettivi nazionali o, in difetto, con un futuro decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Con l'articolo *47-quinquies* è stato invece sancito il divieto di discriminazione dei lavoratori su piattaforma, ovvero l'ap-

---

<sup>101</sup> Di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

plicazione della disciplina antidiscriminatoria e quella a tutela della libertà e dignità del lavoratore previste per i lavoratori subordinati, ivi compreso l'accesso alla piattaforma.

Sono state poi vietate l'esclusione dalla piattaforma e le riduzioni delle occasioni di lavoro ascrivibili alla mancata accettazione della prestazione.

Ulteriore tutela inserita in sede di conversione è quella prevista dall'articolo 47-*sexies*, a norma del quale i dati personali dei lavoratori che svolgono la loro attività attraverso le piattaforme digitali devono essere trattati in conformità alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679 e al d.lgs. n. 196/2003.

All'articolo 47-*septies* è stata invece confermata la copertura assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, di cui al D.P.R. n. 1124/1965.

Tale adempimento dovrà essere attuato dal committente che utilizza la piattaforma anche digitale (prima della conversione il DL faceva riferimento alle imprese che si avvalgono delle piattaforme digitali), e il premio per la copertura assicurativa INAIL sarà determinato in base al tasso di rischio corrispondente all'attività svolta.

Con specifico riferimento alla tutela prevenzionistica, l'articolo 47-*ter* prevede che il committente che utilizza la piattaforma anche digitale (anche in questo caso non più l'impresa che si avvale della piattaforma anche digitale) sia tenuto al rispetto del Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro (d.lgs. n. 81/2008).

Infine, con l'articolo 47-*octies* è stata confermata l'istituzione di un Osservatorio permanente, a cui è stato attribuito il compito di verificare, sulla base dei dati forniti da Inps, INAIL e ISTAT, gli effetti delle disposizioni del nuovo capo V-*bis* del d.lgs. n. 81/2015. L'Osservatorio potrà altresì proporre eventuali revisioni in base all'evoluzione del mercato del lavoro e della dinamica sociale.

Le richiamate disposizioni dell'articolo 47-*quater* del d.lgs. n. 81/2015 trovano applicazione decorsi dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 128/2019, mentre l'articolo 47-*septies* decorsi novanta giorni dalla medesima data.

Ad interessare la materia prevenzionistica è anche l'art. 5-*ter*, inserito in sede di conversione nel DL n. 101/2019 dalla legge n. 128/2019, e recante disposizioni in materia di personale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL)<sup>102</sup>.

Per la corretta applicazione delle nuove disposizioni che hanno esteso l'obbligo assicurativo ai 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, attraverso piattaforme anche digitali (c.d. *riders*), l'INAIL ha diramato la nota n. 866 del 23 gennaio 2020, rinviando ad una successiva circolare la trattazione più approfondita del nuovo regime assicurativo che decorre dal 1° febbraio 2020.

Nello specifico sono state fornite indicazioni operative in merito: agli adempimenti del datore di lavoro su cui grava l'obbligo assicurativo; alle denunce di esercizio o di variazione; alla determinazione del premio INAIL; all'obbligo di denuncia di infortunio e di malattia professionale e alle prestazioni dovute in caso di infortunio sul lavoro o di malattia professionale.

Nella nota n. 866/2020 è stato precisato che 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, attraverso piattaforme anche digitali sono assicurati per tutti gli eventi infortunistici avvenuti in occasione di lavoro, nonché per l'infortunio in itinere ai sensi dell'articolo 13 del d.lgs. n. 38/2000.

Tutele minime per i lavoratori digitali sono state anche previste in ambito regionale.

Il riferimento è *in primis* alla legge n. 4 del 12 aprile 2019 della Regione Lazio - pubblicata nel B.U.R. del 16 aprile 2019 n. 31 - recante 'Disposizioni per la tutela e la sicurezza dei lavoratori digitali'.

La legge, composta da tre Capi e 15 articoli, riguarda non solo i *riders*, i fattorini che consegnano cibo a domicilio, ma una più vasta platea di lavoratori la cui attività è organizzata da app. Precisamente, a norma dell'articolo 2 comma 2, si applica al lavoratore (denominato lavoratore digitale) che, indipendentemente dalla tipologia e dalla durata del rapporto di lavoro, offre la disponibilità della propria attività di servizio all'impresa (denominata piattaforma digitale) che organizza l'attività al fine di offrire un servizio a terzi mediante l'utilizzo di un'applicazione informatica, determinando le caratteristiche del servizio e fissandone il prezzo.

Il Legislatore regionale, con la legge n. 4/2018, non ha affrontato la questione della configurazione giuridica dei *riders*, ma si è posto l'obiettivo di estendere uno standard di diritti a tutti i lavoratori che operano per il tramite di piattaforme digitali.

Nello specifico, nel provvedimento in oggetto:

- è stata prevista a carico delle piattaforme l'assicurazione per infortuni, danni a terzi e spese di manutenzione per i mezzi di lavoro;
- sono state riconosciute a carico della piattaforma anche le misure per la tutela psico-fisica del lavoratore, la formazione e l'informazione sulla sicurezza;

---

<sup>102</sup> Per approfondimenti si rinvia al § 2 del capitolo V.



- sono state introdotte norme sulla maternità e sulla previdenza sociale;
- è stato ribadito il rifiuto del compenso a cottimo, ed è stata introdotta un'indennità di prenotazione nel caso in cui il mancato svolgimento dell'attività di servizio non dipenda da causa imputabile alla volontà del lavoratore digitale. L'indennità di prenotazione deve corrispondere alla misura determinata dai contratti collettivi di lavoro sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

In materia di salute e sicurezza sul lavoro, è stato previsto all'articolo 6 l'obbligo per la piattaforma digitale di fornire un'informativa preventiva ed esaustiva:

- a) sui rischi generali e sui rischi specifici connessi alla particolare modalità di svolgimento del lavoro di servizio;
- b) sul luogo in cui è svolta l'attività di servizio;
- c) sull'oggetto dell'attività di servizio;
- d) sul compenso e sulle indennità speciali;
- e) sugli strumenti di protezione assegnati;
- f) sulle modalità con cui l'algoritmo determina l'incontro fra la domanda e l'offerta di servizio;
- g) sulla procedura di verifica di cui all'articolo 7, comma 2, lettera c).

La legge n. 4/2019 ha previsto, inoltre, la realizzazione di un Portale del lavoro digitale a cui si possono iscrivere lavoratori e piattaforme e che permette di godere degli strumenti e contributi messi a disposizione dalla Regione Lazio. È stata altresì istituita, presso l'assessorato regionale competente in materia di lavoro, la Consulta regionale del lavoro digitale, quale organismo permanente di consultazione con le seguenti attribuzioni:

- a) fornire indicazioni per la definizione del programma annuale degli interventi di cui all'articolo 12;
- b) elaborare studi e ricerche in materia di lavoro digitale;
- c) formulare al Consiglio regionale proposte riguardanti lo sviluppo e il perfezionamento della legislazione nazionale in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoratore digitale;
- d) monitorare, anche attraverso i dati acquisiti tramite l'anagrafe, le evoluzioni dell'economia digitale e il loro impatto sul mercato del lavoro;
- e) esaminare le problematiche concernenti l'applicazione delle tutele in materia di salute e di sicurezza del lavoratore digitale;
- f) monitorare in merito alla corretta applicazione della presente legge nel territorio regionale e trasmettere annualmente una relazione alla commissione consiliare competente;
- g) favorire il costante confronto tra piattaforme, lavoratori digitali e parti sociali.

Alla Consulta è stato infine attribuito il compito di elaborare la Carta dei diritti dei lavoratori digitali, con la finalità di promuovere principi, regole e tutele a garanzia dei lavoratori digitali e delle piattaforme digitali, per il loro sviluppo armonico nella società e per il riconoscimento del loro ruolo nella Regione, nonché di sostenere il principio di consumo responsabile in capo a ogni consumatore.

Anche la Regione Lombardia ha affrontato il tema dei lavori dipendenti dalle piattaforme. Infatti con la delibera del 23 luglio 2018 n. 391 sono state approvate le 'Linee guida per misure a favore delle lavoratrici e dei lavoratori del settore *food delivery*'.

Sempre a livello territoriale è stata sottoscritta il 31 maggio 2019 la "Carta dei diritti fondamentali dei lavoratori digitali nel contesto urbano" dal Comune di Bologna, dalla Riders Union Bologna (associazione locale dei *riders*) e dalle piattaforme digitali Sgnam e Mymenu (piattaforme che operano sul territorio cittadino nel settore della ristorazione a domicilio) e dalle organizzazioni territoriali di CGIL, CISL e UIL. Si tratta del primo accordo metropolitano in Europa sui temi della *gig economy*, con un'applicazione sperimentale nel campo del *food delivery*.

Il documento consta di IV Capi ed ha lo scopo di migliorare le condizioni di lavoro dei lavoratori e collaboratori digitali operanti nel Comune di Bologna, promuovendo un'occupazione più sicura e prevedibile e garantendo al contempo l'adattabilità del mercato del lavoro digitale nel contesto urbano. Infatti la Carta stabilisce gli standard minimi di tutela che si applicano a tutti i lavoratori e collaboratori, operanti all'interno del territorio della Città metropolitana di Bologna, indipendentemente dalla qualificazione dei rapporti di lavoro che si servono per l'esercizio della propria attività lavorativa di una o più piattaforme digitali.

Le disposizioni contenute nella Carta si applicano a tutti i casi in cui la piattaforma digitale determina le caratteristiche della prestazione dei servizi forniti o del bene venduto e fissa il suo prezzo.

A dare la definizione di piattaforme digitali è lo stesso documento all'articolo 1, comma 3: "*le imprese che, qualunque sia il luogo di stabilimento, mettono in relazione a distanza per via elettronica, le persone per la vendita di un bene, la prestazione di un servizio o lo scambio o la condivisione di un bene o un servizio*".

Nel Capo II sono stati sanciti i diritti di informazione, mentre nel Capo III i diritti di protezione della persona e dei suoi

beni fondamentali. Tra questi ultimi è stato annoverato (all'art. 6) il diritto alla salute e sicurezza. Nello specifico, è stato disposto che le piattaforme digitali devono tutelare la salute e la sicurezza dei propri lavoratori e collaboratori, indipendentemente dalla qualificazione giuridica del rapporto, adottando ogni misura idonea al fine di valutare, prevenire e ridurre i rischi.

Le piattaforme devono altresì impegnarsi a sottoscrivere con oneri a proprio carico un'assicurazione che copra i lavoratori e dal rischio di infortuni e malattie sul lavoro, nonché dal rischio di danni per eventuali sinistri stradali con copertura, anche, dei danni nei confronti di terzi.

Alle piattaforme è stato attribuito anche l'obbligo di fornire gratuitamente a tutti i lavoratori e collaboratori idonei strumenti e dispositivi di sicurezza obbligatori, previsti dalle normative vigenti, nonché di verificare che lavoratori e collaboratori ne siano in possesso. Esse devono inoltre rimborsare in tutto o in parte le spese di manutenzione degli strumenti funzionali all'esecuzione della prestazione.

Nel Capo IV sono riportate tutte le disposizioni sul sostegno dell'Amministrazione pubblica al lavoro digitale e ai principi della Carta.

Infine, per verificare l'efficacia e l'applicazione della Carta, è stato istituito un tavolo di monitoraggio fra le parti contraenti da convocare regolarmente ogni 6 mesi.

Anche la contrattazione collettiva ha mostrato una certa attenzione verso le nuove figure di lavoratori adibiti alla distribuzione delle merci tramite cicli, ciclomotori, motocicli, natanti e imbarcazioni (c.d. *riders*). In tal senso, il 18 luglio 2018 le parti che hanno sottoscritto il CCNL logistica, trasporto merci e spedizione, in attuazione dell'Accordo di rinnovo del 3 dicembre 2017, hanno negoziato e sottoscritto un protocollo che riguarda i lavoratori impiegati nella distribuzione delle merci con cicli e ciclomotori (anche a tre ruote) - che non richiedono, necessariamente, per la loro conduzione il possesso di patente di guida B o superiore - che avvengono in ambito urbano, anche attraverso l'utilizzo di tecnologie innovative (piattaforme, palmari ecc. ...).

Dunque il protocollo del 18 luglio 2018 regola le discipline da applicare ai c.d. *riders*, stabilendo come calcolare la retribuzione pro quota, l'orario di lavoro e l'apprendistato professionalizzante.

È stata imposta a carico dell'azienda un'assicurazione contro terzi per i danni causati dai veicoli utilizzati dai *riders*.

In materia di DPI è stato previsto che la definizione della dotazione di DPI debba avvenire in relazione alle esigenze e alle specifiche caratteristiche dell'attività prestata (ad esempio: caschetto, indumenti ad alta visibilità, guanti, luci di segnalazione, ecc.) e nel rispetto della vigente normativa in materia.

A tale attività lavorativa sono state anche estese tutte le coperture assicurative e previdenziali previste dalla legge e dal CCNL Logistica, Trasporto Merci e Spedizione comprese l'Assistenza Sanitaria Integrativa e la bilateralità contrattuale.

Alla contrattazione collettiva aziendale è stata invece assegnata la definizione degli aspetti relativi ai percorsi di formazione, al riconoscimento del buono pasto giornaliero, la definizione di un Premio di Risultato, gli aspetti relativi alla *privacy* in relazione all'utilizzo di strumenti telematici che rilevano la posizione del lavoratore e che non possono in alcun modo essere utilizzati ai fini disciplinari, la definizione di tutti gli aspetti relativi all'utilizzo dei mezzi per non creare oneri diretti al lavoratore.

Si ritiene rilevante evidenziare che sul versante legislativo, prima dell'emanazione del DL n. 101 del 3 settembre 2019, ci sono stati due tentativi di regolazione da parte del Parlamento italiano.

Il riferimento è al DDL n. 4283, presentato l'8 febbraio 2017, d'iniziativa del deputato AIRAUDO, recante 'Disposizioni concernenti le prestazioni di lavoro con modalità di esecuzione organizzate o coordinate dal committente', e al DDL n. 2934, presentato il 5 ottobre 2017, d'iniziativa del senatore ICHINO, recante 'Disposizioni in materia di lavoro autonomo mediante piattaforma digitale'.

Nel dettaglio, il DDL n. 4283 - costituito da soli due articoli - ha mirato ad estendere la normativa sulle collaborazioni eterorganizzate (art. 2, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81) anche alle attività di lavoro della *gig economy*.

Infatti l'articolo 1 della proposta di legge ribadisce quanto già previsto dall'articolo 2, comma 1, del d.lgs. n. 81/2015, secondo cui la disciplina del rapporto di lavoro subordinato si applica anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. L'articolo 1 precisa che in tale fattispecie rientrano anche quelle attività di lavoro non solo organizzate, ma anche coordinate dal committente, che richiedano un'organizzazione, sia pure modesta, di beni e di strumenti di lavoro da parte del lavoratore, come ad esempio l'uso del proprio computer o di qualunque dispositivo in grado di generare un trasferimento di dati o di voce, oppure del proprio mezzo di trasporto, anche se rese prevalentemente o esclusivamente al di fuori della sede dell'impresa.

La proposta di legge - con l'intento di consentire che i lavori della *gig economy* vengano fuori dalla precarietà assoluta

nella quale versano - ha previsto la possibilità per il committente di fare ricorso al contratto di lavoro intermittente, senza limiti, qualora non ritenga di procedere all'assunzione.

Precisamente l'articolo 2, al comma 1, estende la possibilità di utilizzo del contratto subordinato di lavoro intermittente eliminando i limiti di età e di durata massima stabiliti dall'articolo 13, commi 2 e 3, del d.lgs n. 81/2015.

Il comma 2 dell'articolo 2 del DDL n. 4283 stabilisce invece, per i lavoratori di cui all'articolo 1 che hanno prestato attività lavorativa per un periodo superiore a tre mesi, il diritto di precedenza nelle assunzioni effettuate dal datore di lavoro entro i successivi dodici mesi, con riferimento alle mansioni già espletate in esecuzione dei precedenti rapporti di lavoro.

Mentre al comma 3 dell'articolo 2 è stato previsto che i contratti collettivi di lavoro o, in mancanza, quello individuale, debbano riconoscere al lavoratore un'indennità per l'utilizzo, nonché il riconoscimento delle spese commisurate all'utilizzo, per gli interventi di manutenzione sui beni e sugli strumenti di proprietà del lavoratore utilizzati per lo svolgimento delle prestazioni lavorative.

Al comma 4 dell'articolo 2, è stato stabilito che i rapporti di lavoro di cui all'articolo 1 possono essere svolti con modalità di telelavoro, nonché secondo altre modalità di lavoro smart o agile, individuate dalla legge o dalla contrattazione collettiva.

Infine, per tutelare la salute del lavoratore e per assicurargli adeguati tempi di riposo, è stato previsto che nei contratti devono sempre essere definite le misure tecniche e organizzative necessarie per garantire la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro al di fuori delle fasce orarie di reperibilità.

Il disegno di legge n. 2934 configura invece come autonomo il lavoro mediante piattaforma digitale, e si pone lo scopo di garantire una tutela ai lavoratori della gig economy attraverso le c.d. *umbrella companies*.

Nello specifico, il DDL in commento si propone, con l'articolo 1, di integrare il testo della legge 22 maggio 2017 n. 81, con tre nuovi articoli: articoli 17-*bis*; 17-*ter*; 17-*quater*.

Il nuovo articolo 17-*bis* della legge n. 81/2017 contiene la definizione della figura del lavoro autonomo mediante piattaforme digitali, ovvero *“l'attività svolta da prestatori di lavoro autonomo che, non essendo iscritti ad albi od ordini professionali e non essendo assoggettati a un regime di previdenza obbligatoria, offrono i propri servizi in rete mediante appositi siti specializzati e applicazioni, rispondendo di volta in volta alle richieste di servizi provenienti da uno o più committenti”*.

L'articolo 17-*ter* introdotto nella legge n. 81 del 2017 istituisce il tipo legale del contratto di assistenza e protezione mutualistica. Precisamente, a norma dell'articolo 17-*ter* i lavoratori di cui all'articolo 17-*bis* - quando non appartengano a categorie per le quali sia in vigore un regime di previdenza obbligatoria - possono stipulare con una società di capitali o una cooperativa un contratto che preveda l'incasso da parte della società stessa dei compensi relativi all'attività di lavoro mediante piattaforma e il pagamento da parte della società dei compensi medesimi ai lavoratori secondo modalità tendenti ad assicurare continuità del reddito, dedotta una quota di servizio contrattualmente determinata, nonché la contribuzione previdenziale, destinata alla gestione separata dell'Inps, al Fondo di garanzia di cui all'articolo 2 della legge n. 297/10982, e all'INAIL, nelle misure stabilite con un futuro decreto del Ministro del Lavoro.

Il secondo comma dell'articolo 17-*ter* ha previsto che lo stesso contratto può essere stipulato anche da chiunque svolga attività di lavoro autonomo con modalità diverse da quelle di cui all'articolo 17-*bis*. In questo caso, se il lavoratore autonomo è soggetto a un regime di previdenza obbligatoria di categoria, la società titolare del contratto di assistenza e protezione mutualistica deve provvedere al pagamento dei contributi all'ente previdenziale competente, nella misura prevista per la generalità degli appartenenti alla categoria.

I commi 4 e 5 dell'articolo 17-*ter* estendono al credito del lavoratore nascente dal contratto di assistenza e protezione mutualistica, rispettivamente, la garanzia prevista per i lavoratori subordinati a carico del Fondo di garanzia dell'Inps, istituito dalla legge 29 maggio 1982 n. 297, alle stesse condizioni e nelle stesse misure ivi previste, e il primo grado di privilegio in caso di insolvenza della debitrice, a norma dell'articolo 2751-*bis*, primo comma, numero 1, del codice civile, al pari di ogni altro credito di lavoro.

Infine, l'articolo 17-*quater* della legge n. 81 del 2017 propone di assicurare le protezioni minime costituzionalmente dovute al lavoratore che, per scelta o per necessità, non stipula il contratto di assistenza e protezione mutualistica con una *umbrella company*. Lo strumento di cui ci si può utilmente avvalere, in questo caso, è costituito dalla piattaforma Inps istituita dall'articolo 54-*bis* del decreto-legge 24 aprile 2017 n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017 n. 96, per il pagamento di retribuzione e contribuzione previdenziale del lavoro subordinato occasionale.

Sembra infine opportuno rilevare che tra le novità - consequenziali alla revisione delle tariffe INAIL disposta dal comma

1121, dell'articolo 1, della legge n. 145/2018<sup>103</sup> – è da annoverare anche l'esplicitazione all'interno del nomenclatore tariffario della previsione delle attività di consegna merci svolte in ambito urbano dai *riders*, con l'ausilio di veicoli a due ruote o assimilabili.

#### 4. I RISCHI CORRELATI ALLA “ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO 4.0”: LA RISPOSTA DEL LEGISLATORE EUROPEO

I repentini cambiamenti che stanno interessando l'organizzazione del lavoro nell'epoca dell'Industria 4.0 rappresentano una questione certamente trasversale a qualsiasi ambito di attività. I fenomeni di digitalizzazione e crescente flessibilità del lavoro, che le istituzioni internazionali ed europee hanno ampiamente intercettato, impongono la necessità di rafforzare, re-indirizzare e, in alcuni casi, ripensare completamente le tutele per i lavoratori.

Non a caso, il Pilastro europeo dei diritti sociali - adottato il 17 novembre 2017 e salutato come seconda pietra miliare per il benessere dei lavoratori dopo la direttiva-quadro<sup>104</sup> - dedica ampio spazio alla conciliazione vita-lavoro, da perseguire sfruttando positivamente la tendenza alla flessibilità lavorativa, nonché all'apprendimento permanente, fondamentale per acquisire quelle competenze trasversali e specifiche da spendere nel nuovo mondo del lavoro altamente specializzato e digitalizzato.

Invero, negli ultimi anni si sta assistendo ad una ritrovata attenzione da parte delle istituzioni europee alla materia della salute e sicurezza sul lavoro. Ne sono una apprezzabile testimonianza le numerose proposte normative europee, tra quelle ancora in cantiere e quelle già approvate, che rimettono al centro della politica europea la tutela dei lavoratori.

Ne è una dimostrazione il consueto *European Commission Annual Growth Survey* dell'anno 2018<sup>105</sup>, con cui la Commissione europea ha tracciato le linee d'intervento politico-legislative per il 2019, mirando al rafforzamento del mercato del lavoro in termini di acquisizione di competenze per la promozione di pari opportunità, eque condizioni di lavoro e aumento della produttività del lavoro, al fine di sostenere la crescita dei salari e sostenibili sistemi di protezione sociale. È la stessa Commissione ad affermare che il Pilastro europeo dei diritti sociali rappresenta il fondamento delle direttrici d'azione. In effetti, l'Unione europea punterà a cogliere la crescente esigenza di flessibilità sul lavoro come un'opportunità per le imprese, al fine di organizzare i propri cicli economici, e per le persone, in ragione di una maggiore conciliazione vita-lavoro. Riguardo le conseguenti questioni sulla sicurezza del posto di lavoro, sui guadagni e sulle condizioni di lavoro, nonché sulla copertura della protezione sociale, la Commissione concentrerà la propria attenzione sulla legislazione sul lavoro e sulla protezione sociale, in modo da rispondere alle nuove realtà nel mercato del lavoro.

Da queste considerazioni è lanciato l'appello agli Stati membri, affinché ricerchino un adeguato equilibrio tra flessibilità e sicurezza nel mercato del lavoro, anche attraverso la promozione di transizioni verso forme di lavoro a tempo indeterminato. La domanda del lavoro, continua la Commissione, dovrebbe essere sostenuta attraverso la riduzione del carico fiscale sul lavoro, soprattutto a beneficio dei lavoratori più vulnerabili. Per di più, è necessario sostenere le politiche di *work-life balance* attraverso il rafforzamento dei congedi familiari, di modalità di lavoro flessibili, di assistenza sanitaria e di servizi all'infanzia e all'abitazione. È inoltre necessario un ambiente di lavoro adeguato e un altrettanto adeguato sostegno finanziario per le persone con disabilità, al fine di incentivare la loro piena partecipazione al mercato del lavoro. Infine, la Commissione evidenzia la necessità di integrazione nel mercato del lavoro europeo di un'ulteriore categoria vulnerabile, cioè quella dei rifugiati e dei migranti, attraverso strategie a lungo termine.

Queste direttrici hanno preceduto le più recenti conclusioni<sup>106</sup> del Consiglio UE sulle implicazioni per la salute e la sicurezza dei lavoratori derivanti dal mondo del lavoro 4.0. Orientando le politiche del Legislatore europeo, in linea di continuità con l'analisi precedente, il Consiglio evidenzia che il lavoro dignitoso deve essere garantito a tutti i lavoratori, a prescindere dalle dimensioni dell'impresa, dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro. Pertanto, è necessario “trovare modi per garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori impegnati in nuove forme di lavoro in luoghi in cui i requisiti di protezione dei lavoratori potrebbero esulare dal controllo del datore di lavoro”<sup>107</sup>.

---

<sup>103</sup> Per approfondimenti si rinvia alla lettura del capitolo IV, § 3.

<sup>104</sup> Il Pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato congiuntamente il 17 novembre 2017 dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione europea, ha come scopo la promozione di un elevato livello di tutela dei lavoratori. È stata riservata una specifica trattazione al tema all'interno del 2° Rapporto sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, anno 2018 (capitolo IV, § 4 e ss.).

<sup>105</sup> *European Commission Annual Growth Survey*, Commissione europea, 22 novembre 2018.

<sup>106</sup> L'evoluzione del mondo del lavoro: riflessioni sulle nuove forme di lavoro e sulle implicazioni per la sicurezza e la salute dei lavoratori - Conclusioni del Consiglio (13 giugno 2019), Bruxelles, 14 giugno 2019.

<sup>107</sup> Punto 14, conclusioni Consiglio UE, cit.

#### 4.1. La riorganizzazione degli organismi europei preposte alla tutela dei lavoratori: le agenzie tripartite e l'Autorità europea del lavoro

Il fermento legislativo sulla tutela del lavoro e dei lavoratori sta interessando diversi ambiti d'intervento. Anzitutto, i cambiamenti non hanno risparmiato l'ambito istituzionale, se si pensa che le tre agenzie tripartite competenti in materia - Agenzia europea per la sicurezza e salute sul lavoro (EU-OSHA), Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound) e Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop) - sono state recentemente riformate al fine di coordinare le loro attività in materia di mercato del lavoro, ambiente di lavoro, istruzione, formazione professionale e competenze. Più in particolare, il regolamento (UE) 2019/126<sup>108</sup> ha ridefinito la *governance* e chiarito i compiti dell'EU-OSHA, adeguandoli ai recenti "sviluppi in materia di sicurezza e salute sul lavoro e sviluppi tecnologici"<sup>109</sup>, senza tuttavia apportare stravolgimenti alla *mission* dell'Agenzia rispetto all'antecedente regolamento (CE) n. 2062/94. Modifiche a specchio hanno dunque riguardato Eurofound con il regolamento (UE) 2019/127<sup>110</sup> e il Cedefop con il regolamento (UE) 2019/128<sup>111</sup>.

Invero, la novità più rilevante sul versante istituzionale è il regolamento (UE) 2019/1149<sup>112</sup> che ha istituito l'Autorità europea del lavoro (*European Labour Authority* - ELA). Come già segnalato nello scorso Rapporto<sup>113</sup>, la sua istituzione persegue la finalità di tutelare il lavoro transfrontaliero, alla luce degli analizzati fenomeni di delocalizzazione produttiva e trans-nazionalizzazione delle attività lavorative.

Le principali competenze dell'Autorità, la cui sede è stata fissata a Bratislava<sup>114</sup>, sono di *enforcement* e di ispezione, in modo da uniformare l'applicazione della normativa europea in materia sociale e di lavoro su tutto il territorio dell'Unione europea. In particolare, l'azione dell'organismo europeo si innesta nella gestione delle attività transfrontaliere e comuni nel mercato unico, in termini di accrescimento e adeguamento delle competenze, tutela della salute e sicurezza e emersione del lavoro sommerso. L'Autorità, in questo contesto, dovrà quindi contribuire attivamente alle situazioni e alle pratiche che mettono a rischio il corretto funzionamento del mercato interno, come il lavoro non dichiarato, le società di comodo, il falso lavoro autonomo, lo sfruttamento dei lavoratori e la violazione delle norme in materia di salute e sicurezza.

Un "mercato unico europeo equo" è dunque lo scopo dell'ELA, attraverso una serie di compiti che vanno dalla cooperazione amministrativa per un'equa mobilità nel mercato unico, al ruolo di mediatore nella risoluzione di controversie tra le autorità nazionali; dalla gestione integrata degli strumenti già esistenti per la mobilità transfrontaliera, al supporto attivo fornito alle attività ispettive nazionali.

Entrando nel dettaglio del testo normativo, l'Autorità è preposta alla gestione della cooperazione tra Stati membri nella lotta alle pratiche distorsive della concorrenza e lesive dei diritti dei lavoratori. Tra i principali compiti, spicca anzitutto il coordinamento e il sostegno in materia di ispezioni concertate e congiunte, ai sensi dell'articolo 8. È importante sottolineare le diverse tipologie d'ispezione: per "concertate" infatti si intendono quelle "ispezioni effettuate simultaneamente in due o più Stati membri riguardanti casi correlati, nell'ambito delle quali ciascuna autorità nazionale opera sul proprio territorio e, ove opportuno, con il sostegno del personale dell'Autorità"<sup>115</sup>; per "congiunte", invece, quelle "effettuate in uno Stato membro con la partecipazione delle autorità nazionali di uno o più Stati membri e, ove opportuno, con il sostegno del personale dell'Autorità"<sup>116</sup>.

In ambito ispettivo, l'ELA si attiverà su richiesta degli Stati membri ma, di proprio iniziativa, può suggerire di effettuare un'ispezione concertata o congiunta. Comunque, le attività ispettive sono subordinate all'accordo tra gli Stati membri. Si evidenzia altresì che le parti sociali nazionali possono sottoporre casi specifici all'attenzione dell'Autorità. In caso

---

<sup>108</sup> Regolamento (UE) 2019/126 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 gennaio 2019, che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA) e che abroga il regolamento (CE) n. 2062/94 del Consiglio (GUUE, L 30/58, 31.1.2019).

<sup>109</sup> Considerando (2), regolamento (UE) 2019/126, cit.

<sup>110</sup> Regolamento (UE) 2019/127 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 gennaio 2019 che istituisce la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound) e che abroga il regolamento (CEE) n. 1365/75 del Consiglio (GUUE, L 30/74, 31.1.2019).

<sup>111</sup> Regolamento (UE) 2019/128 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 gennaio 2019 che istituisce un Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop) e che abroga il regolamento (CEE) n. 337/75 del Consiglio (GUUE, L 30/90, 31.1.2019).

<sup>112</sup> Regolamento (UE) 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che istituisce l'Autorità europea del lavoro, che modifica i regolamenti (CE) n. 883/2004, (UE) n. 492/2011, e (UE) 2016/589 e che abroga la decisione (UE) 2016/344 (Testo rilevante ai fini del SEE e per la Svizzera) (GUUE, L 186/21, 11.7.2019).

<sup>113</sup> Capitolo IX, § 2, 'Rapporto sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro', ANMIL, anno 2018.

<sup>114</sup> Decisione (UE) 2019/1199 adottata di comune accordo dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, del 13 giugno 2019, sull'ubicazione della sede dell'Autorità europea del lavoro (GUUE, L 189/68, 15.7.2019).

<sup>115</sup> Art. 8, comma 2, lett a), regolamento (UE) 2019/1149, cit.

<sup>116</sup> Art. 8, comma 2, lett. b), cit.

di accordo su un'ispezione, ai sensi dell'articolo 9, l'Autorità fornisce sostegno concettuale, logistico e tecnico, nonché consulenza giuridica alle parti e può partecipare all'ispezione in qualità di osservatore. In ogni caso, qualora l'ELA venga a conoscenza di presunte irregolarità nell'applicazione del diritto dell'Unione, l'Autorità può segnalare tali presunte irregolarità allo Stato membro interessato e alla Commissione.

Altro compito sarà l'analisi e la valutazione del rischio circa la mobilità dei lavoratori e il coordinamento della sicurezza sociale, in cooperazione con gli Stati membri e, se del caso, con le parti sociali, a norma dell'art. 10. Nello svolgimento di questo compito, l'Autorità si avvarrà delle competenze delle agenzie dell'Unione - tra cui le summenzionate EU-OSHA, Eurofound e Cedefop - e degli organismi nazionali, in particolare nei settori *“della frode, dello sfruttamento, della discriminazione, della previsione dei fabbisogni formativi e della salute e sicurezza sul luogo di lavoro”*<sup>117</sup>. A norma dell'articolo 11, poi, l'ELA sosterrà lo sviluppo delle capacità degli Stati a promuovere l'attuazione del diritto UE in materia, anche attraverso l'elaborazione di orientamenti, la implementazione di regimi di scambio e distacco tra il personale delle autorità nazionali, la diffusione di buone prassi, lo sviluppo di programmi di formazione (soprattutto rivolti agli ispettori del lavoro) e la promozione di campagne di sensibilizzazione. Il supporto agli Stati avverrà anche attraverso l'agevolazione all'accesso alle informazioni tra autorità nazionali e il coordinamento di EURES per l'incontro transfrontaliero tra le offerte di lavoro, di tirocinio e di apprendistato, a norma dell'articolo 6.

L'Autorità inoltre sarà a capo della *“Piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato”*, tra cui anche il lavoro falsamente dichiarato come il lavoro autonomo fittizio, istituita in conformità all'articolo 12. Le attività della piattaforma saranno volte a rafforzare la cooperazione tra le autorità competenti e a migliorare le loro capacità di contrasto attraverso lo scambio di informazioni e buone pratiche e lo sviluppo di competenze e analisi. Alla luce della crescente collaborazione tra gli organismi sovranazionali, appare importante evidenziare che, tra i portatori di interessi che possono partecipare alle riunioni della piattaforma, è incluso un rappresentante dell'OIL<sup>118</sup>.

Altro compito di notevole interesse è la mediazione e la facilitazione nella risoluzione delle controversie tra due o più Stati membri, ai sensi dell'articolo 13. Come recita il comma 1, *“(l)lo scopo della mediazione è riconciliare punti di vista divergenti tra gli Stati membri che sono parti della controversia e adottare un parere non vincolante”*. La procedura di risoluzione *multistep* prevede un primo tentativo di dialogo attraverso contatti diretti tra Stati membri e, in caso di esito negativo, l'impegno dell'Autorità con un procedimento di mediazione su richiesta di una parte o dietro loro consenso. La prima fase di mediazione prevede il coinvolgimento degli Stati interessati, che devono prestare il consenso, e di un mediatore, che adotta un parere non vincolante. In caso di mancata soluzione, nella seconda fase sarà attivato il consiglio di mediazione, composto da esperti provenienti da Stati membri diversi da quelli coinvolti nella controversia, previo consenso delle parti coinvolte. È espressamente sottolineato che la mediazione dell'ELA non intralcia le competenze della Corte di giustizia e delle corti nazionali, tanto che, nei casi oggetto di procedimenti giudiziari in corso a livello nazionale o dell'Unione, l'Autorità non può intervenire in qualità di mediatore. Per la stessa ragione, il procedimento di mediazione sarà sospeso laddove, nel corso della mediazione, siano avviati procedimenti giudiziari. In ambito di mediazione, poi, l'Autorità collaborerà con la commissione amministrativa attraverso un accordo di cooperazione che eviti duplicazioni di mediazioni. Si segnala che l'ELA diventerà operativa entro il 1° agosto 2021.

Vale infine la pena evidenziare il consenso raccolto attorno all'istituzione di questo organismo. Parere positivo riassuntivo, ad esempio, è stato espresso dal Comitato europeo delle regioni, che ha tenuto a ribadire l'importanza di contrastare gli abusi nell'ambito della libera circolazione dei lavoratori, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, da cui derivano *“una riduzione del gettito fiscale e dei contributi di sicurezza sociale e un impatto negativo sull'occupazione, sulle condizioni di lavoro, sulla concorrenza, sullo sviluppo locale e regionale, sul benessere e sulla sicurezza sociale”*<sup>119</sup>. I lavoratori transfrontalieri, infatti, sono una categoria particolarmente vulnerabile in Europa, *“i cui diritti sono violati più facilmente proprio in ragione della loro mobilità tra le regioni di provenienza e quelle di accoglienza”*<sup>120</sup>.

---

<sup>117</sup> Art. 10, comma 1, cit.

<sup>118</sup> Art. 12, comma 4, lett. b), cit.

<sup>119</sup> Punto 4, 'Parere del Comitato europeo delle regioni — Istituzione di un'Autorità europea del lavoro' (2018/C 461/03).

<sup>120</sup> Punto 10, 'Parere del Comitato europeo delle regioni', cit.

## 4.2. La tutela del lavoro transfrontaliero nel mercato unico

### 4.2.1. La direttiva (UE) 2018/957 sul distacco dei lavoratori

Nel preambolo della proposta di regolamento sull'ELA è stato evidenziato l'impegno dell'Unione per migliorare il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, la protezione dei lavoratori dai rischi per la salute sul luogo di lavoro, e la garanzia di un trattamento equo per tutti nel mercato del lavoro dell'Unione, mediante norme aggiornate sul distacco dei lavoratori.

In effetti, ampliando l'analisi ai recenti interventi del Legislatore europeo che perseguono il medesimo scopo, vale certamente la pena ricordare la direttiva (UE) 2018/957 sul distacco dei lavoratori<sup>121</sup>, già menzionata nello scorso Rapporto<sup>122</sup>. La nuova direttiva, infatti, recante modifica della direttiva 96/71/CE, ha cercato di contrastare le prassi distorsive della parità di trattamento, nel luogo di svolgimento della prestazione, che, di fatto, agevolano i Paesi membri esportatori di servizi con bassi salari e bassi livelli di tutela sociale, guardando per di più alla libertà sindacale e all'autonomia collettiva alla stregua di potenziali restrizioni della concorrenza.

In generale, la nuova direttiva rafforza l'uniformazione delle norme nazionali e le c.d. regole *anti-dumping* sul distacco dei lavoratori, garantendo una protezione maggiore dei lavoratori distaccati nei territori dei Paesi membri.

Anzitutto, un merito è quello di aver ampliato l'ambito di applicazione della disciplina attraverso l'inclusione delle agenzie di somministrazione che distaccano un lavoratore presso un'impresa utilizzatrice, avente la sede o un centro di attività nel territorio di uno Stato membro (anche nel caso in cui tali lavoratori siano ulteriormente distaccati in un altro Stato membro), così come tramite la copertura del settore dei trasporti su strada. Come si evidenzia espressamente, l'elevato grado di mobilità del settore del trasporto internazionale solleva particolari criticità, che saranno affrontate nel quadro del c.d. "pacchetto sulla mobilità"<sup>123</sup>, anche al fine di rafforzare la lotta contro le frodi e gli abusi<sup>124</sup>.

È stata poi riconfermata la garanzia di un salario minimo, di un congedo annuale retribuito, di un periodo minimo di riposo e di lavoro, della sicurezza e della salute dei lavoratori, di parità di condizioni per l'esercizio del lavoro in somministrazione, e, infine, della parità di trattamento tra uomini e donne. Elemento cardine dell'impianto di tutele è il principio di parità di trattamento tra il lavoratore distaccato e il lavoratore locale, da cui deriva l'obbligo per gli Stati membri di applicare lo stesso regime di tutele per entrambi, a prescindere dalla legge che regola il rapporto di lavoro e, in riferimento ai disposti normativi, al contratto collettivo. Oltre a questo, la direttiva ha introdotto l'ampio concetto di "retribuzione" in sostituzione del più stringente riferimento alle "tariffe minime salariati", includendo dunque tutti gli elementi costitutivi della retribuzione previsti non solo dalle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative, ma anche dai contratti collettivi o arbitrati. A tal proposito, ogni Stato membro deve garantire la trasparenza e la pubblicità degli elementi che compongono la retribuzione ai sensi delle disposizioni interne e delle ulteriori condizioni di lavoro e occupazione che spetteranno al lavoratore distaccato, attraverso la pubblicazione delle informazioni sul sito istituzionale.

Per di più, l'elenco delle materie per cui è prevista l'applicazione della legge dello Stato ospitante è stato ampliato ad: alloggio, indennità o rimborso spese di viaggio, vitto e alloggio in caso di trasferte o viaggi richiesti dalla società distaccataria. Ulteriore previsione riguarda il periodo massimo di distacco, che passa da ventiquattro a dodici mesi, estendibili a diciotto. Trascorso tale periodo, lo Stato membro ospitante dovrà applicare al lavoratore distaccato le condizioni di lavoro e occupazione disposte per i lavoratori locali, ad eccezione di alcune espresse materie (le procedure, le formalità e le condizioni per la conclusione e la cessazione del contratto; le clausole di non concorrenza; i regimi pensionistici integrativi di categoria). La norma sul periodo massimo non potrà inoltre essere elusa sostituendo un lavoratore distaccato con un altro: è infatti disposto che il periodo massimo è calcolato sommando i periodi di ciascun lavoratore.

In definitiva, la direttiva ha cercato di raggiungere una effettiva convergenza sociale tra gli Stati membri, imperniata sul principio di non discriminazione dei lavoratori in base alla nazionalità. Tra le priorità di garanzie sociali si riconferma la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, rientrante tra le inderogabili materie relative alle condizioni di lavoro e occupazioni che gli Stati devono far rispettare alle imprese distaccanti, indipendentemente dalla normativa applicabile al rapporto di lavoro<sup>125</sup>.

---

<sup>121</sup> Direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 giugno 2018 recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GUUE, L 173/16, 9.7.2018).

<sup>122</sup> Capitolo XIV, Rapporto ANMIL, anno 2018, cit.

<sup>123</sup> Al "pacchetto sulla mobilità", e più in particolare alle implicazioni sulla materia di salute e sicurezza sul lavoro, sarà dedicata una specifica trattazione nel presente Rapporto. Cfr. *infra* cap. VII.

<sup>124</sup> Considerando (15), direttiva (UE) 2018/957, cit.

<sup>125</sup> Art. 3, direttiva 96/71/CE, così modificata dall'art. 1, comma 2, lett a), direttiva (UE) 2018/957, cit.

Al fine di garantire il recepimento della direttiva 2018/957, il Legislatore nazionale l'ha puntualmente richiamata nella legge del 4 ottobre 2019, n. 117 (c.d. Legge di delegazione europea 2018) tra le direttive a cui il governo è stato delegato a dare attuazione.

#### 4.2.2. Il *company law package* contro le società di comodo

Sullo stesso tracciato si muovono due proposte di direttive che costituiscono il c.d. "*company law package*". Nel giorno 25 aprile 2018, infatti, la Commissione europea ha avanzato queste due proposte soprattutto in risposta alla dibattuta sentenza *Polbud* del 25 ottobre 2017<sup>126</sup>. In sostanza, la sentenza della Corte di Giustizia ha stabilito che il trasferimento degli uffici legali al fine di godere di una legislazione più favorevole non costituisce di per sé un abuso, nel caso in cui lo Stato membro di nuova costituzione accetti la registrazione di una società anche senza l'esercizio di un'attività economica sul proprio territorio. Tuttavia, sono gli stessi giudici a spiegare che tale decisione è la conseguenza di un vuoto normativo nel diritto societario europeo. In effetti, al momento non vi è alcun obbligo di legare la sede legale alla sede delle attività economiche per evitare che le aziende utilizzino lo spostamento al fine di eludere la tassazione, la sicurezza sociale e i diritti dei lavoratori. Come noto, questa pratica elusiva della concorrenza e delle più elevate tutele per i lavoratori raggiunte dagli ordinamenti giuridici più avanzati nell'Unione configura le c.d. *letterbox societies*, cioè le società di comodo.

Nel dettaglio, il pacchetto è composto dalla proposta di direttiva sull'uso di strumenti e processi digitali nel diritto societario<sup>127</sup> - ora, direttiva (UE) 2019/1151 - e dalla proposta di direttiva sulle trasformazioni, fusioni e scissioni transfrontaliere<sup>128</sup>, finalizzata nella direttiva (UE) 2019/2121. Lo scopo generale è quello di colmare le lacune del diritto societario europeo al fine di bilanciare due esigenze: rendere effettivo l'esercizio della libertà di stabilimento da parte delle società, ostacolate dall'assenza di un quadro giuridico affidabile e unitario tra gli Stati membri, e rafforzare le tutele dei lavoratori (ma anche di creditori, azionisti di minoranza e altri terzi) in situazioni transfrontaliere.

Più in particolare, la prima proposta, finalizzata nella nuova direttiva (UE) 2019/1151<sup>129</sup> è diretta alla creazione di una registrazione *online* delle società, a fronte delle scarse o assenti norme nazionali sull'uso degli strumenti digitali in materia, soprattutto per la registrazione e l'iscrizione delle imprese. Si segnala, in merito, la posizione critica dell'*European Trade Union Confederation (ETUC)*<sup>130</sup>, che ha esternato la preoccupazione di una registrazione *online* autogestita dalle imprese, senza la necessità di coinvolgere una autorità o un notaio. Questa procedura, secondo ETUC, in alcun modo garantisce la qualità e l'affidabilità delle informazioni fornite da un'impresa; criticità cui sarebbe possibile ovviare con la fissazione di un monitoraggio *ex post*, per evitare l'aumento di frodi.

La direttiva (UE) 2019/2121<sup>131</sup>, invece, ha lo scopo di realizzare un quadro normativo in materia di scissioni, fusioni e trasformazioni transfrontaliere, affinché le società accedano più facilmente ai mercati di altri Stati membri. In questo modo, lo sviluppo di un mercato unico, anche digitale, abatterà i costi per le imprese e garantirà maggiore chiarezza sulle tutele dei lavoratori. Di nuovo, infatti, la Commissione ha evidenziato che anche le iniziative per il rafforzamento della libertà di stabilimento si muovono "*di pari passo con la tutela delle prerogative del diritto nazionale in materia di legislazione sociale e del lavoro, in linea con il pilastro europeo dei diritti sociali*"<sup>132</sup>.

Invero, è proprio con la direttiva in parola che si cerca di contrastare la proliferazione delle società di comodo. La disposizione-cardine che persegue questo fine concerne i casi specifici di trasformazioni e scissioni transfrontaliere e introduce il "*controllo di legalità*"<sup>133</sup>, cioè una procedura che impone agli Stati membri - di partenza e di destinazione - di valutare, caso per caso, se l'operazione in questione costituisca un artificio volto a ottenere indebiti vantaggi fiscali o arrechi indebitamente un pregiudizio ai diritti dei dipendenti (così come degli azionisti di minoranza). La prima fase

---

<sup>126</sup> Sentenza *Polbud – Wykonawstwo*, C-106/16, ECLI:EU:C:2017:804.

<sup>127</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva (UE) 2017/1132 per quanto concerne l'uso di strumenti e processi digitali nel diritto societario, COM(2018) 239 final, 2018/0113(COD), Bruxelles, 25.4.2018.

<sup>128</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 per quanto riguarda le trasformazioni, le fusioni e le scissioni transfrontaliere, COM(2018) 241 final, 2018/0114(COD), Bruxelles, 25.4.2018.

<sup>129</sup> Direttiva (UE) 2019/1151 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, recante modifica della direttiva (UE) 2017/1132 per quanto concerne l'uso di strumenti e processi digitali nel diritto societario (GUUE, L 186/80, 11.7.2019).

<sup>130</sup> '*ETUC position paper - The new company law package 2018: A missed opportunity for more democracy at work*', ETUC Executive Committee, 25-26 giugno 2018.

<sup>131</sup> Direttiva (UE) 2019/2121 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 per quanto riguarda le trasformazioni, le fusioni e le scissioni transfrontaliere (GUUE L 321/1, 12.12.2019).

<sup>132</sup> '*Documento di lavoro dei servizi della Commissione - sintesi della valutazione d'impatto*', Commissione europea, SWD(2018) 142 final, Bruxelles, 25.4.2018.

<sup>133</sup> Contesto della proposta – motivi e obiettivi, proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 per quanto riguarda le trasformazioni, le fusioni e le scissioni transfrontaliere, cit.



consiste nella elaborazione del progetto di trasformazione<sup>134</sup> o scissione<sup>135</sup> transfrontaliera e di due relazioni mirate destinate ai soci e ai dipendenti sulle conseguenze della trasformazione<sup>136</sup>, fusione<sup>137</sup> o scissione<sup>138</sup> transfrontaliera. Solo in capo alle medie e grandi imprese, poi, è imposto l'obbligo di chiedere all'autorità competente la nomina di un esperto indipendente, che esamini l'adeguatezza del progetto e le relazioni di trasformazione<sup>139</sup> o scissione<sup>140</sup>. La relazione conclusiva dell'esperto, che sarà divulgata, servirà alle autorità competenti per valutare il rischio di abusi. Successivamente, la decisione societaria di portare avanti la trasformazione o la scissione dovrà essere valutata dalla autorità competente, che - entro tre mesi dalla data di ricevimento dei documenti e della notizia dell'approvazione della trasformazione transfrontaliera da parte dell'assemblea generale della società - provvede al controllo di legalità. L'autorità, dunque, deciderà se rilasciare o meno un certificato preliminare, sulla scorta delle valutazioni che includono il rispetto dei diritti dei lavoratori ai sensi della stessa direttiva e l'esistenza di una costruzione artificiosa.

Sono inoltre previste ulteriori disposizioni a tutela dei lavoratori nell'ambito delle operazioni transfrontaliere. Il riferimento è al rafforzamento dell'informazione, consultazione dei dipendenti in situazioni di fusioni transfrontaliere<sup>141</sup>, tutele che saranno invece completamente create e ampliate con la partecipazione dei lavoratori nei casi di scissione e trasformazione<sup>142</sup> transfrontaliera. Tali disposizioni si rendono necessarie in ragione della assenza di garanzie armonizzate per i diritti di partecipazione dei lavoratori a livello europeo; situazione, questa, che permette alle imprese di sfruttare una operazione transfrontaliera per ridurre o eliminare il livello di partecipazione. In linea con l'ottavo principio del pilastro europeo dei diritti sociali<sup>143</sup>, dunque, i lavoratori devono essere informati e consultati in tempo utile sulle questioni di loro interesse nell'ambito delle operazioni societarie transfrontaliere.

È importante evidenziare che la nuova direttiva è stata integrata nel corso del suo iter legislativo e, pertanto, annovera alcune rilevanti integrazioni rispetto alla proposta iniziale. Il Parlamento, nella prima lettura, ha integrato il testo con numerose previsioni. Anzitutto, le modifiche hanno rafforzato la partecipazione dei lavoratori alla decisione sul progetto dell'operazione transfrontaliera attraverso il coinvolgimento dei rappresentanti negli organi di amministrazione. A rafforzarla, le disposizioni vigenti in materia di partecipazione dei lavoratori degli Stati membri non si applicano se, nei sei mesi precedenti la pubblicazione del progetto, la società ha alle sue dipendenze un numero medio di lavoratori pari ai quattro quinti della soglia che il diritto dello Stato membro di partenza impone per attivare la partecipazione dei lavoratori<sup>144</sup> oppure se la legislazione dello Stato membro di destinazione non prevede un livello di partecipazione dei lavoratori almeno identico a quello attuato nella società prima della operazione. Inoltre, le disposizioni nazionali in materia non si applicano anche nel caso in cui lo Stato di riferimento non preveda, per i lavoratori di stabilimenti della società interessata situati in altri Stati membri, un diritto ad esercitare diritti di partecipazione identici a quello di cui godono i lavoratori impiegati nello Stato membro di destinazione.

Il testo, poi, prevede il diritto dei dipendenti ad esprimersi sul progetto dell'operazione almeno cinque giorni lavorativi prima dell'assemblea che decide l'operazione. Il Parlamento europeo, inoltre, evidenziando che è necessario precisare il termine entro il quale i lavoratori dovrebbero essere informati e consultati sull'operazione, ha fissato un minimo di sei settimane prima della data dell'assemblea per la messa a disposizione della relazione<sup>145</sup>.

È evidenziata, tra l'altro, la necessità di coinvolgere, ove possibile, i Comitati Aziendali Europei (CAE)<sup>146</sup> e l'organo di rappresentanza istituito in conformità della direttiva 2001/86/CE.

---

<sup>134</sup> Art. 86 *quinquies*, direttiva (UE) 2019/2121, cit.

<sup>135</sup> Art. 160 *quinquies*, cit.

<sup>136</sup> Artt. 86 *sexies* e 86 *septies*, cit.

<sup>137</sup> Art. 124, cit.

<sup>138</sup> Art. 160 *sexies* cit.

<sup>139</sup> Art. 86 *septies*, cit.

<sup>140</sup> Art. 160 *septies*, cit.

<sup>141</sup> Art. 126 *quarter*, cit.

<sup>142</sup> Art. 160 *quindecies* e art. 86 *duodecies*, cit.

<sup>143</sup> "08. Dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori. a. Le parti sociali sono consultate per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche economiche, occupazionali e sociali nel rispetto delle prassi nazionali. Esse sono incoraggiate a negoziare e concludere accordi collettivi negli ambiti di loro interesse, nel rispetto della propria autonomia e del diritto all'azione collettiva. Ove del caso, gli accordi conclusi tra le parti sociali sono attuati a livello dell'Unione e dei suoi Stati membri. b. I lavoratori o i loro rappresentanti hanno il diritto di essere informati e consultati in tempo utile su questioni di loro interesse, in particolare in merito al trasferimento, alla ristrutturazione e alla fusione di imprese e ai licenziamenti collettivi. c. È incoraggiato il sostegno per potenziare la capacità delle parti sociali di promuovere il dialogo sociale".

<sup>144</sup> Ai sensi dell'articolo 2, lettera k), della direttiva 2001/86/CE.

<sup>145</sup> Art. 86 *sexies*, comma 9, art. 124, comma 6, art. 160 *sexies*, comma 6, cit.

<sup>146</sup> Istituiti ex direttiva 2009/38/CE.

Ulteriore inclusione riguarda il maggiore dettaglio contenutistico della relazione per i dipendenti<sup>147</sup>, che deve illustrare: le implicazioni della trasformazione transfrontaliera per i rapporti di lavoro, come anche, se del caso, le eventuali misure per salvaguardare tali rapporti; le eventuali modifiche sostanziali delle condizioni d'impiego applicabili o dell'ubicazione dei centri di attività della società; in che modo tali elementi incidono sulle imprese controllate.

Quanto al rilascio delle certificazioni preliminari, il termine è ampliato a tre mesi prorogabile a tre mesi supplementari<sup>148</sup> e la procedura riguarderà anche le fusioni<sup>149</sup>, originariamente escluse da questo obbligo.

Di particolare rilievo è anche la nuova previsione, secondo cui, a seguito della trasformazione transfrontaliera, il patrimonio attivo e passivo, tutti i diritti e gli obblighi, compresi i diritti e gli obblighi derivanti da contratti di lavoro, e i soci siano conservati<sup>150</sup>. Infine, in caso di scissione<sup>151</sup>, i diritti e gli obblighi derivanti dai contratti d'impiego o dai rapporti di lavoro devono essere trasferiti alle società beneficiarie.

Si segnala infine che, con una rettifica<sup>152</sup> pubblicata il 24 gennaio 2020, è stata posticipata la data entro cui la Commissione dovrà adottare gli atti di esecuzione dal 2 luglio 2020 al 2 luglio 2021.

#### **4.2.3. La protezione sociale per i lavoratori mobili, atipici e autonomi**

Merita un puntuale riferimento l'impegno del Legislatore europeo sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale per i cittadini mobili dell'Unione europea e i loro familiari. Si tratta, in particolare, della proposta di regolamento sulla sicurezza sociale<sup>153</sup>, in modifica dei regolamenti cardine in materia, che ha come obiettivo quello di promuovere e tutelare la mobilità dei lavoratori tra gli Stati membri, in linea con le proposte legislative finora illustrate. L'intervento è divenuto necessario soprattutto per modernizzare il quadro normativo europeo, allineandolo con l'evoluzione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Gli ambiti di intervento saranno cinque: le prestazioni di disoccupazione; le prestazioni per l'assistenza di lungo periodo; l'accesso alle prestazioni per le persone economicamente inattive; le prestazioni familiari e la legislazione applicabile ai lavoratori distaccati e alle persone che lavorano in due o più Stati membri.

Dettagliando sinteticamente le più rilevanti disposizioni, la proposta armonizza le norme in materia di prestazioni di disoccupazione per i lavoratori frontalieri e transfrontalieri. Il limite di sei mesi finora fissato per il periodo durante il quale le persone in cerca di lavoro sono autorizzate a esportare le loro prestazioni di disoccupazione, è sostituito dalla possibilità degli Stati membri di prorogarlo fino al termine della durata del diritto alle prestazioni. Oltre a questo, gli Stati membri potrebbero esigere che una persona lavori per almeno un mese sul proprio territorio per totalizzare i periodi di lavoro precedenti la richiesta delle prestazioni di disoccupazione. In caso di periodo inferiore, lo Stato membro di ultima occupazione diventerebbe responsabile della totalizzazione, nella circostanza in cui la persona vi abbia lavorato per almeno un mese. Inoltre, la responsabilità di versare le prestazioni di disoccupazione passerebbe dallo Stato membro di residenza allo Stato membro di ultima occupazione, nel caso in cui vi abbia lavorato per almeno tre mesi.

Riguardo le prestazioni di assistenza di lungo periodo, sono chiarite le norme che coordinano tali prestazioni tra tutti gli Stati membri, al fine di facilitare la mobilità delle persone, tenuto conto, soprattutto, dell'invecchiamento progressivo della società europea e del crescente bisogno di tale assistenza al momento dello spostamento transfrontaliero. Più in particolare, sarebbero inseriti, nell'ambito del regolamento (CE) n. 883/2004, una definizione e un elenco delle prestazioni.

Altra area di intervento riguarda le prestazioni familiari. In particolare, le norme promuovono la condivisione delle responsabilità tra genitori sulla cura dei figli, eliminando i disincentivi finanziari per quei genitori che riducono nello stesso periodo l'orario di lavoro per la cura dei figli. Il coordinamento riguarda soprattutto le prestazioni familiari destinate a sostituire il reddito durante tali periodi.

---

<sup>147</sup> Considerando (12) della proposta così come modificata dal testo approvato dal Parlamento europeo in prima lettura, (P8\_TA-PROV(2019)0429). Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 18 aprile 2019 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 per quanto riguarda le trasformazioni, le fusioni e le scissioni transfrontaliere (COM(2018)0241 – C8-0167/2018 – 2018/0114(COD)). In questo senso sarebbe dunque modificato l'articolo 86 *sexies*, comma 5, l'articolo 124 comma 5 e l'articolo 160 *sexies*, comma 5.

<sup>148</sup> Art. 86 *quaterdecies*; e art. 160 *quaterdecies*.

<sup>149</sup> Nuovi artt. 127 e 127 *bis*.

<sup>150</sup> Articolo 86 *novodecies*.

<sup>151</sup> Articolo 160 *novodecies*.

<sup>152</sup> Rettifica della direttiva (UE) 2019/2121 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2019, che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 per quanto riguarda le trasformazioni, le fusioni e le scissioni transfrontaliere (GUUE, L 20/24, 24.1.2020).

<sup>153</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e il regolamento (CE) n. 987/2009 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 (COM(2016) 815 final).

Sui lavoratori distaccati, invece, la proposta ha come obiettivo quello di garantire la certezza del diritto e, al contempo, di combattere le frodi attraverso l'introduzione di un periodo di precedente affiliazione di almeno tre mesi e un intervallo tra distacchi consecutivi di almeno due mesi, criteri chiari sulla determinazione della sede legale o del domicilio del datore di lavoro di un lavoratore distaccato e il ritiro o rettifica retroattivi di un documento in caso di accertamento di frode o errore.

È infine garantita certezza del diritto per l'accesso alle prestazioni da parte delle persone economicamente inattive. In particolare, tali cittadini che non soddisfano più le condizioni di soggiorno, di cui alla direttiva 2004/38/CE, dovrebbero poter contare sul principio della parità di trattamento per quanto concerne le prestazioni previdenziali su base contributiva fintantoché lo Stato membro ospitante non ponga formalmente fine al loro diritto di soggiorno.

Tale proposta, tuttavia, è in stallo nei negoziati presso il Consiglio dal 2018.

A riprova della sensibilità dimostrata dalle istituzioni europee sui rischi che caratterizzano le nuove modalità di organizzazione del lavoro, oltre alle iniziative intraprese per la tutela dei lavoratori mobili, si segnala una iniziativa che invece mira a garantire la protezione sociale ai lavoratori europei a prescindere della tipologia contrattuale con cui sono impiegati. Ciò proprio per garantire elevate tutele ai lavoratori atipici (come i lavoratori a tempo determinato o parziale, interinali, domestici, tirocinanti, a chiamata o a *voucher*, tramite piattaforma, ecc.) e autonomi che sempre più caratterizzano il mercato del lavoro europeo. Il riferimento puntuale è alla proposta di raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavori subordinati e autonomi<sup>154</sup> del 3 marzo 2018, in attuazione del principio 12 sancito dal più volte menzionato Pilastro europeo dei diritti sociali che recita *“Indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, i lavoratori e, a condizioni comparabili, i lavoratori autonomi hanno diritto a un'adeguata protezione sociale”*. Non è da sottovalutare, poi, che la proposta intende raccordarsi con la raccomandazione<sup>155</sup> dell'OIL sui sistemi di protezione sociale di base, che orienta i Paesi ad estendere le coperture a tutti coloro che ne hanno bisogno.

Pertanto, la raccomandazione vuole rafforzare le tutele sociali dei lavoratori non standard per quanto riguarda disoccupazione, malattia, maternità o paternità, infortuni sul lavoro e malattie professionali, disabilità e vecchiaia. Nel dettaglio, i divari nella copertura formale dei sistemi nazionali di protezione sociale dovrebbero essere colmati dagli Stati membri, consentendo a tutti i lavoratori, subordinati e autonomi, di aderire a tali sistemi e di avere una copertura effettiva in relazione alla maturazione e all'esercizio dei diritti alle prestazioni, agevolando altresì la trasferibilità dei diritti a prestazioni di protezione sociale tra i diversi sistemi. Per rafforzare la copertura effettiva, poi, la raccomandazione chiede agli Stati membri di aumentare la trasparenza dei sistemi e dei relativi diritti.

Si segnala che, al momento in cui si scrive, l'ultima discussione sulla proposta di raccomandazione presso il Consiglio è datata novembre 2019.

#### **4.3. Condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili: la direttiva (UE) 2019/1152**

Con lo stesso fine di attuare il Pilastro europeo dei diritti sociali, in modo complementare al “pacchetto sull'equità sociale”<sup>156</sup>, la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea<sup>157</sup>, approvata come direttiva (UE) 2019/1152<sup>158</sup>, che affronta il problema della mancanza di trasparenza per i lavoratori in altri settori della protezione sociale, escludendo tuttavia nell'ambito di applicazione i lavoratori autonomi. La direttiva si limita quindi a garantire ai dipendenti le informazioni sui diritti acquisiti, senza stabilire se e quali lavoratori dovrebbero accedere alla protezione sociale. Nella relazione introduttiva della proposta, si evidenziava che la crescente flessibilizzazione del lavoro degli ultimi 25 anni ha cagionato una maggiore mancanza di prevedibilità in alcuni rapporti di lavoro. In Europa, infatti, *“(t)ra 4 e 6 milioni di persone lavorano a chiamata e con contratti intermittenti, spesso con poche indicazioni in merito a quando lavoreranno e per quanto tempo. Quasi un mi-*

---

<sup>154</sup> Proposta di raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, COM(2018) 132 final, Strasburgo, 13.3.2018.

<sup>155</sup> OIL, Raccomandazione n. 202 sui sistemi nazionali di protezione sociale di base, 2012.

<sup>156</sup> Il “pacchetto sull'equità sociale” comprende: la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'Autorità europea del lavoro (COM(2018) 131); la comunicazione relativa al monitoraggio dell'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali (COM(2018) 130); la proposta di raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi (COM(2018) 132).

<sup>157</sup> Proposta di direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea, COM/2017/0797/final, 21.12.2017. La proposta sostituirà la direttiva 91/533/CEE relativa all'obbligo del datore di lavoro di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro (“direttiva sulle dichiarazioni scritte”).

<sup>158</sup> Direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea (GUUE, L 186/105, 11.7.2019).

lione di persone è soggetto a clausole di esclusività che impediscono di trovare impiego presso un altro datore di lavoro. Solo un quarto dei lavoratori temporanei passa a un posto a tempo indeterminato, e nel 2016 il tasso di tempi parziali involontari aveva raggiunto il 28 % circa del totale. Le modalità di lavoro più flessibili possono suscitare incertezze in merito ai diritti applicabili". D'altro canto, i diversi interventi legislativi adottati dagli Stati membri e l'elaborazione di nuovi contratti collettivi hanno creato una situazione di grave disomogeneità nell'UE che, come ormai noto, svantaggia soprattutto quegli Stati che hanno mantenuto tutele elevate per i lavoratori.

Obiettivi specifici della direttiva sono: il miglioramento dell'accesso dei lavoratori alle informazioni concernenti le loro condizioni di lavoro; il miglioramento delle condizioni di lavoro per tutti i lavoratori, in particolare quelli non standard; il consolidamento del rispetto delle norme in materia di condizioni di lavoro mediante un rafforzamento dell'applicazione; e l'ottimizzazione della trasparenza nel mercato del lavoro.

In particolare, il Capo II della proposta prevede l'obbligo di fornire informazioni essenziali aggiornate sul rapporto di lavoro a tutti i lavoratori dell'UE, compresi i circa 2-3 milioni di lavoratori attualmente esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva sulle dichiarazioni scritte.

Vale la pena evidenziare che è espressamente previsto che anche i falsi lavoratori autonomi rientrano nel campo di applicazione della direttiva: a determinare l'esistenza di un rapporto di lavoro, infatti, sono i fatti correlati all'effettiva prestazione di lavoro e non il modo in cui le parti descrivono il rapporto. Più in particolare, il "*falso lavoro autonomo ricorre quando il lavoratore, al fine di evitare taluni obblighi giuridici o fiscali, è formalmente dichiarato come lavoratore autonomo pur soddisfacendo tutti i criteri che caratterizzano un rapporto di lavoro*"<sup>159</sup>.

Oltretutto, nonostante gli Stati membri possano escludere dall'ambito di applicazione i rapporti di lavoro caratterizzati da un tempo di lavoro predeterminato ed effettivo di durata pari o inferiore a una media di tre ore a settimana in un periodo di riferimento di quattro settimane consecutive<sup>160</sup>, quei lavoratori che non hanno una quantità garantita di lavoro, come coloro che sono assunti con un contratto "a zero ore" o a chiamata, si ritengono ivi inclusi a prescindere del numero di ore effettivamente lavorate.

Le informazioni di base<sup>161</sup> dovranno essere fornite individualmente al lavoratore sotto forma di un documento, anche per via telematica, al più tardi entro una settimana di calendario dal primo giorno di lavoro. Il resto delle informazioni, ovvero le restanti previste nell'articolo 4, devono pervenire loro entro un mese dal primo giorno di lavoro. È prevista inoltre una tempistica in caso di modifica del rapporto di lavoro: gli Stati membri, infatti, dovranno provvedere affinché tali modifiche, anche in caso di distacco o missione all'estero, siano fornite dal datore di lavoro al lavoratore sotto forma di un documento quanto prima possibile e al più tardi il primo giorno di decorrenza degli effetti della modifica<sup>162</sup>. Tra le introduzioni più innovative, sono previste alcune informazioni obbligatorie per quei lavoratori che non hanno un luogo di lavoro fisso o predominante, mentre è specificato che le informazioni sui sistemi di sicurezza sociale devono comprendere informazioni sull'identità delle istituzioni di sicurezza sociale che ricevono i contributi sociali, ove pertinente<sup>163</sup>, anche relativi a prestazioni per incidenti sul lavoro e malattie professionali<sup>164</sup>.

Nel Capo III sono definite una serie di prescrizioni minime relative alle condizioni di lavoro. Nel dettaglio, il periodo di prova, ai sensi dell'articolo 8, non potrà essere superiore a sei mesi, comprese eventuali proroghe. Deroghe per periodi superiori potranno essere concesse dagli Stati membri se giustificate dalla natura dell'impiego o nell'interesse del lavoratore e nel caso in cui, durante il periodo di prova, il lavoratore sia stato assente. Nel caso specifico di rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri dovranno assicurare che la durata di tale periodo di prova sia adeguata e proporzionale alla durata prevista del contratto e alla natura dell'impiego.

L'articolo 9 stabilisce invece che i datori di lavoro non possono vietare ai lavoratori di accettare impieghi presso altri datori di lavoro al di fuori della programmazione del lavoro stabilita con i primi, né riservare loro un trattamento sfavorevole per tale motivo, potendo invece stabilire condizioni di incompatibilità se giustificate da motivi legittimi (come la protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori anche mediante limitazioni dell'orario di lavoro, la protezione della riservatezza degli affari, la prevenzione dei conflitti di interessi). In caso di programmazione lavorativa variabile, l'articolo 10 prescrive che il datore di lavoro possa chiedere al lavoratore di lavorare solo entro ore e giorni di riferimento predeterminati, stabiliti per iscritto all'inizio del rapporto di lavoro, oppure se il lavoratore è informato dal datore di lavoro di un incarico con un preavviso

---

<sup>159</sup> Considerando (8), direttiva (UE) 2019/1152, *cit.*

<sup>160</sup> Articolo 1, comma 3.

<sup>161</sup> Di cui all'articolo 4, comma 2, lettere a), b), c), d), e), g), k), l) e m).

<sup>162</sup> Art. 5.

<sup>163</sup> Art. 4, comma 2, lett. o).

<sup>164</sup> Considerando (22).

ragionevole. Se anche solo uno di questi requisiti non sia soddisfatto, il lavoratore avrà il diritto di rifiutare un incarico senza subire conseguenze negative. Il lavoratore dovrà poi essere tutelato dalla perdita di reddito derivante dall'annullamento tardivo di un incarico di lavoro concordato, mediante una compensazione adeguata.

Ai sensi dell'articolo 12, poi, i lavoratori con un'anzianità di almeno sei mesi con lo stesso datore di lavoro potranno chiedere una forma di lavoro subordinato con condizioni di lavoro più prevedibili e sicure, se disponibile. In ogni caso, il datore dovrà fornire una risposta scritta motivata entro un mese dalla richiesta. Il paragrafo 2 prevede che, per le persone fisiche che agiscono come datori di lavoro e per le micro, piccole e medie imprese, gli Stati membri possono prevedere una proroga del termine per un massimo di tre mesi, consentendo altresì una risposta orale a una successiva medesima richiesta, qualora la risposta rimanga invariata.

È inoltre specificato, ai sensi dell'articolo 13, che i datori di lavoro debbano fornire formazione gratuita obbligatoria ai lavoratori qualora previsto dalla legislazione dell'Unione o nazionale e dai contratti collettivi.

Importante disposizione è contenuta all'articolo 14, che prescrive che gli Stati membri possono consentire alle parti sociali di mantenere, negoziare, concludere e applicare contratti collettivi contenenti disposizioni diverse in materia di formazione e durata massima del periodo di prova.

Disposizioni specifiche riguardano poi alcune tipologie di lavoratori. Sono infatti specificate, all'articolo 7, le informazioni che devono essere fornite per iscritto ai lavoratori in missione all'estero, compresi quelli distaccati in un altro Stato membro dell'UE o in un Paese terzo. Tra le informazioni di base, inoltre, ai sensi della lettera f), comma 2, articolo 4, a questa tipologia di lavoratori deve essere fornita l'informazione sulla identità delle imprese utilizzatrici, quando e non appena noto. L'articolo 11 è invece interamente dedicato ai contratti a chiamata. In questo caso, gli Stati membri devono prevenirne le pratiche abusive attraverso: la limitazione dell'uso e della durata, una presunzione confutabile dell'esistenza di un contratto di lavoro con un ammontare minimo di ore retribuite sulla base della media delle ore lavorate in un determinato periodo; nonché altre misure equivalenti.

Si evidenzia che il Capo III contribuisce al conseguimento di un'organizzazione dell'orario di lavoro che tutela la sicurezza e la salute dei lavoratori, come previsto dalla direttiva 2003/88/CE concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro: le informazioni sull'orario di lavoro, infatti, dovranno includere informazioni su pause, riposi quotidiani e settimanali e durata del congedo retribuito.

Per garantire l'efficacia di tali norme, l'articolo 15 dispone a tutela dei lavoratori che non abbiano tempestivamente ricevuto le suddette informazioni. Il lavoratore, infatti, può beneficiare delle presunzioni favorevoli definite dallo Stato membro. I datori di lavoro hanno la possibilità di confutare tali presunzioni. Inoltre, il lavoratore ha la possibilità di sporgere tempestivamente denuncia a un'autorità o un organo competente e di ricevere un'adeguata riparazione in modo tempestivo ed efficace.

Per di più, la direttiva prescrive una serie di protezioni per il lavoratore che esercitano tali diritti: dal diritto al ricorso e protezione da un trattamento o conseguenze sfavorevoli, alla protezione contro il licenziamento, nonché l'inversione dell'onere della prova in capo al datore di lavoro<sup>165</sup>.

Infine, gli Stati membri dovranno stabilire, ai sensi dell'art. 19, un apparato sanzionatorio *ad hoc* applicabile in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della presente direttiva o delle pertinenti disposizioni già in vigore. Gli Stati membri dovranno conformarsi alla nuova direttiva entro il 1° agosto 2022.

#### **4.4. La maggiore conciliazione vita-lavoro: la nuova direttiva (UE) 2019/1158 e le novità in ambito nazionale**

In linea di continuità con gli obiettivi del Pilastro, in particolare in attuazione dei principi 2 sulla parità di genere e 9 sull'equilibrio vita-lavoro, non si può non trattare la proposta di direttiva sul *work-life balance*<sup>166</sup>, cui è stata riservata una specifica trattazione nella edizione precedente del Rapporto ANMIL<sup>167</sup>. Ciò soprattutto alla luce della conclusione del suo *iter* legislativo, che ha portato alla adozione della direttiva (UE) 2019/1158<sup>168</sup>. Invero, la nuova direttiva persegue diversi obiettivi: da una parte colmare il divario di genere, incentivando l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro, dall'altra migliorare la conciliazione tra vita privata e vita lavorativa; problematica, questa, che interessa soprattutto per le donne lavoratrici sulle quali, di fatto, gravano ancora maggiormente gli oneri familiari e assistenziali.

---

<sup>165</sup> Artt. 16, 17, 18.

<sup>166</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio (COM(2017) 253 final), Bruxelles, 26 aprile 2017.

<sup>167</sup> Sezione III, Capitolo IV, Rapporto ANMIL sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, anno 2018.

<sup>168</sup> Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio (GUUE, L 188/79, 12.7.2019).

L'attenzione sulle politiche assistenziali per i lavoratori da tempo interessa le principali istituzioni internazionali ed europee. Già nel 2018, l'ILO aveva analizzato l'impatto delle misure assistenziali in grado di combattere la differenza di accesso al lavoro tra uomini e donne<sup>169</sup>. In generale, i dati sulla spesa pubblica per le politiche assistenziali mostrano che nei Paesi che tendono ad investire di più in tali politiche rivolte alla popolazione in età lavorativa - cioè in caso di maternità, malattia o disabilità - i tassi di occupazione delle donne di età compresa tra i 18 e i 54 anni tendono ad essere più alti di quelli dei Paesi che investono relativamente meno. In particolare, le regioni del mondo che offrono una completa protezione della maternità e un congedo retribuito per i padri, unitamente ad un'offerta cospicua di assistenza per l'infanzia e servizi educativi, hanno tassi di occupazione materna mediamente più alti. Tuttavia, il dato microscopico sull'Italia non è entusiasmante; emerge infatti che le politiche nazionali di *work life-balance* sono ancora carenti rispetto a molti Paesi occidentali e, soprattutto, rispetto ai principali Paesi europei.

Addentrando nei dettagli della direttiva, le norme mirano a stabilire una serie di standard minimi, nuovi o più elevati di quelli esistenti<sup>170</sup>, per il congedo di paternità, il congedo parentale e il congedo per i prestatori di assistenza, nonché modalità di lavoro flessibili per i lavoratori genitori o prestatori di assistenza<sup>171</sup>.

È anzitutto specificato, venendo incontro alla esigenza di tutelare anche i lavoratori non standard, che la direttiva si applica a tutti i lavoratori che hanno un contratto di lavoro o un altro rapporto di lavoro, compresi i contratti di lavoro o i rapporti di lavoro riguardanti lavoratori a tempo parziale, lavoratori a tempo determinato o persone che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro con un'agenzia interinale, come precedentemente previsto dalla direttiva 2010/18/UE<sup>172</sup>.

Analizzando le tutele introdotte, la direttiva prevede, ai sensi dell'articolo 4, il diritto per i padri (o genitori equivalenti) di usufruire di un periodo di congedo, della durata non inferiore a 10 giorni lavorativi, in occasione della nascita di un figlio. Come specificato, il congedo di paternità deve essere fruito nel periodo intorno alla nascita di un figlio ed essere chiaramente collegato a tale evento ai fini di fornire assistenza. Sempre agli Stati membri spetta poi stabilire se il congedo di paternità possa essere fruito, in parte, prima della nascita del figlio, o se tutto il congedo debba essere fruito dopo la nascita, così come stabilire il lasso di tempo entro il quale il congedo di paternità debba essere fruito, e se e a quali condizioni consentire che il congedo sia fruito a tempo parziale, a periodi alternati (ad esempio, per un certo numero di giorni consecutivi di congedi separati da periodi di lavoro), o in altri modi flessibili.

È inoltre previsto all'articolo 5 che i lavoratori possano usufruire di congedi parentali di quattro mesi, da sfruttare prima che il bambino raggiunga una determinata età, non superiore agli otto anni. I congedi possono essere concessi a tempo pieno o a tempo parziale, a periodi alterni, o secondo altre forme flessibili. Questo perché la flessibilità di esercizio di tale diritto aumenta la probabilità che entrambi i lavoratori usufruiscano del congedo, in ragione della maggiore possibilità di conciliazione tra impegni privati e lavorativi.

Affinché anche i padri condividano gli oneri familiari derivanti dalla nascita di un figlio, l'articolo 5, comma 2, estende da uno a due mesi il periodo minimo di congedo parentale non trasferibile da un genitore all'altro, pur mantenendo il diritto di ciascun genitore ad almeno quattro mesi di congedo parentale come già previsto dalla direttiva 2010/18/UE. Tale disposizione si rende utile soprattutto perché la maggior parte dei padri non si avvale del diritto al congedo parentale, o trasferisce una parte considerevole di tale diritto alle madri, le quali, dunque, ritardano in modo più frequente il reinserimento nel mondo del lavoro.

Sempre riguardo al congedo parentale, il periodo entro il quale i lavoratori sono autorizzati a fruire del congedo deve essere collegato all'età del figlio, in modo tale da consentire a entrambi i genitori di esercitare effettivamente tale diritto.

Ai sensi del comma 4 dello stesso articolo, gli Stati membri possono subordinare il diritto al congedo parentale a una determinata anzianità lavorativa o di servizio, comunque non superiore a un anno. Nel caso di una successione di contratti a tempo determinato con lo stesso datore di lavoro, la somma di tali contratti è presa in considerazione ai fini del calcolo dell'anzianità.

La terza misura contenuta all'articolo 6 è il diritto di ciascun lavoratore ad un congedo per prestatori di assistenza di cinque giorni lavorativi all'anno. Spetta agli Stati membri stabilire le modalità di esercizio di tale diritto, con la specifi-

---

<sup>169</sup> OIL, 'Care work and care jobs - for the future of decent work', 28 giugno 2018.

<sup>170</sup> Il quadro normativo comunitario in materia è stato fissato negli anni '90 e non è stato oggetto di significative modifiche. Ci si riferisce in particolare alla direttiva 92/85 sul congedo di maternità, che non ha mai subito modifiche, e alla direttiva 96/34/CE sul congedo parentale, solo parzialmente migliorata nel 2010 (direttiva 2010/18/UE).

<sup>171</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Un'iniziativa per sostenere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare di genitori e prestatori di assistenza che lavorano, Commissione europea, Bruxelles, 26 aprile 2017.

<sup>172</sup> Considerando (17), direttiva (UE) 2019/1158, cit.

cazione che il periodo di riferimento debba essere diverso dall'anno, sulla base, piuttosto, della persona che necessita di assistenza o sostegno.

Come già stabilito dalla direttiva 2010/18/UE, ai sensi dell'articolo 7 ogni lavoratore ha comunque il diritto di assentarsi a lavoro per cause di forza maggiore derivanti da ragioni familiari urgenti e inattese, senza subire conseguenze negative. Ulteriore incentivo all'esercizio di tali diritti è rappresentato dal fatto che i congedi devono essere corroborati dal diritto a un'indennità adeguata<sup>173</sup>. A tal proposito, gli Stati membri sono incoraggiati a prevedere una retribuzione o un'indennità per il congedo di paternità che sia pari alla retribuzione o all'indennità versate per il congedo di maternità a livello nazionale, nonché almeno equivalente a quanto percepito in caso di malattia. Anche per il congedo parentale non trasferibile deve essere prevista una retribuzione o una indennità. È invece stabilito che per i congedi di assistenza gli Stati membri possano decidere se introdurre o meno una retribuzione o indennità.

Oltre alle tre tipologie di congedo, l'articolo 9 introduce il diritto in capo al lavoratore di richiedere modalità di lavoro flessibili in capo ai lavoratori con figli fino a una determinata età, che non deve essere inferiore a otto anni, e ai prestatori di assistenza. Ciò al fine di adeguare l'organizzazione della vita professionale - anche mediante l'uso del lavoro a distanza, calendari di lavoro flessibili o una riduzione dell'orario di lavoro - allo scopo di fornire assistenza. Con questa previsione si persegue dunque un obiettivo più volte ribadito, ovvero sfruttare le potenzialità delle innovazioni tecnologiche per ottimizzare e migliorare l'organizzazione del lavoro, dirigendo la crescente flessibilità lavorativa verso utilizzi virtuosi a favore del benessere dei lavoratori. Proprio per evitare abusi di forme di lavoro flessibili, è prescritto che gli Stati membri possano limitarne la durata. Se infatti le modalità di lavoro flessibile permettono alle lavoratrici madri, o che prestano assistenza, di restare nel mercato del lavoro, la riduzione dell'orario di lavoro può comportare una riduzione consistente dei contributi di sicurezza sociale e dei relativi diritti pensionistici. Resta comunque una facoltà del datore di lavoro quella di accettare o meno la richiesta di lavoro flessibile. Il lavoratore a cui è stata concessa la flessibilità, tuttavia, ha il diritto di ritornare all'organizzazione della vita professionale originale quanto prima, qualora ciò si renda necessario a causa di un cambiamento di circostanze specifiche alla base dell'esigenza di flessibilità. Il comma 4 del medesimo articolo prescrive che gli Stati membri possano subordinare il diritto di chiedere modalità di lavoro flessibili a una determinata anzianità lavorativa o di servizio, comunque non superiore a sei mesi. Anche per questa ipotesi, nel caso di una successione di contratti a tempo determinato con lo stesso datore di lavoro, la somma di tali contratti è presa in considerazione ai fini del calcolo dell'anzianità.

Per garantire la protezione dei lavoratori che usufruiscono dei congedi, ai sensi dell'articolo 10, i lavoratori hanno il diritto di ritornare allo stesso posto di lavoro o a un posto equivalente dopo aver preso il congedo e il diritto a non subire un deterioramento delle condizioni del loro contratto di lavoro o del loro rapporto di lavoro, a causa del congedo di cui hanno usufruito, conservando altresì i diritti pertinenti acquisiti o in via di acquisizione fino alla fine del congedo.

Inoltre, l'articolo 12 stabilisce che i lavoratori che richiedono modalità di lavoro flessibili devono essere protetti dal licenziamento. Pertanto, se un lavoratore che ha esercitato tale diritto è licenziato, può chiedere al datore i motivi giustificativi e, d'altro canto, il datore stesso deve indicare per iscritto i motivi del licenziamento qualora ad essere colpito sia un lavoratore che ha chiesto o usufruito dei congedi. Qualora, in tale circostanza, il lavoratore ricorra dinanzi ad un tribunale o un'altra autorità competente, l'onere della prova incombe sul datore di lavoro.

Gli Stati membri, poi, a norma dell'articolo 13, devono stabilire sanzioni in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate a norma della direttiva o già in vigore nel suo ambito di applicazione.

Si segnala che, data l'ampia copertura della presente proposta, la direttiva 2010/18/UE non si rende più utile. È pertanto deciso che sarà abrogata a decorrere da tre anni dalla sua entrata in vigore. Tale periodo corrisponde ai tre anni concessi agli Stati per l'attuazione della direttiva.

In ambito nazionale, a fronte dei profondi mutamenti che hanno influenzato negli ultimi anni il mondo del lavoro, il Legislatore italiano, al fine di adattarsi a tale realtà, ha elaborato delle disposizioni che hanno previsto misure per una nuova organizzazione del lavoro, finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, senza al contempo dar luogo a penalizzazioni per professionalità e carriera.

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

Le disposizioni del Capo II della legge n. 81/2017 (art. da 18 al 24) disciplinano il lavoro agile - a traduzione dell'inglese *smart working* - *"quale modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa. La pre-*

---

<sup>173</sup> Art. 8.

stazione lavorativa viene eseguita, in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva”<sup>174</sup>.

Il Legislatore ha previsto nella legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) un'agevolazione per l'accesso al lavoro agile da parte di due particolari categorie di lavoratori. Precisamente, il comma 486 della legge n. 145/2018 ha modificato la legge n. 81/2017, aggiungendo all'articolo 18 il comma 3-bis, a norma del quale i datori di lavoro pubblici e privati, che stipulano accordi per l'esecuzione della prestazione di lavoro in modalità agile, sono tenuti a riconoscere priorità alle richieste di esecuzione del rapporto di lavoro in modalità agile, formulate:

- dalle lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del periodo di congedo di maternità<sup>175</sup>;
- dai lavoratori con figli in condizioni di disabilità<sup>176</sup>.

È stata dunque riconosciuta normativamente la priorità all'accesso al lavoro agile a due categorie di lavoratori che, più di altre, hanno difficoltà a coniugare le esigenze familiari con quelle professionali.

Sempre al fine di agevolare la conciliazione vita-lavoro delle lavoratrici madri, la legge n. 145/2018 all'articolo 1, comma 485 ha riconosciuto alle lavoratrici, in alternativa a quanto disposto dal comma 1 dell'art. 16 del d.lgs. 151/2001 (cd. T.U. maternità), la facoltà di astenersi dal lavoro esclusivamente dopo l'evento del parto, entro i cinque mesi successivi allo stesso. L'unica condizione a cui il Legislatore ha subordinato l'esercizio di tale facoltà è che il medico specialista del Servizio sanitario nazionale e il medico competente ai fini della prevenzione e tutela della salute nei luoghi di lavoro attestino che tale opzione non arrechi pregiudizio alla salute né della gestante né del nascituro.

A riguardo, l'Inps, con il messaggio n. 1738 del 6 maggio 2019 - in attesa dell'emanazione di un'apposita circolare e dei conseguenti aggiornamenti dell'applicazione “Gestione Maternità” - ha fornito le prime istruzioni sulle modalità di presentazione delle domande del congedo di maternità dal giorno successivo alla data effettiva del parto, e per i 5 mesi successivi.

Nel dettaglio, con il messaggio n. 1738/2019, è stato chiarito che le lavoratrici madri che intendano avvalersi della facoltà di astensione esclusivamente dopo il parto possono esercitare l'opzione, presentando domanda telematica di indennità di maternità, spuntando la specifica opzione.

Tali domande non transiteranno in procedura “Gestione Maternità” fino alla emanazione della circolare operativa e ai conseguenti aggiornamenti.

Pertanto, nel messaggio in oggetto l'Inps ha precisato che, in via transitoria, l'applicazione “Domande di Maternità online” è stata integrata per consentire agli operatori delle Strutture territoriali di visualizzare le domande telematiche per i congedi di maternità con richiesta di fruizione esclusivamente dopo il parto.

È stata anche inserita la funzionalità “Domande con fruizione esclusiva dopo il parto” all'interno della voce “Liste”, che permette di visualizzare e stampare la lista delle domande pervenute alla Struttura territoriale, acquisite online dal cittadino, dal *Contact Center* o dal patronato, ad esclusione di quelle annullate o con PIN non dispositivo.

Nel documento è stato ricordato che la domanda di maternità deve essere presentata prima dei due mesi che precedono la data prevista del parto e, comunque, mai oltre un anno dalla fine del periodo indennizzabile (pena la prescrizione del diritto all'indennità) ed esclusivamente per via telematica o direttamente sul sito web istituzionale (con PIN dispositivo), o tramite patronato oppure tramite *Contact Center*.

L'Inps ha altresì ricordato che le documentazioni sanitarie necessarie per poter fruire del congedo di maternità esclusivamente dopo il parto devono essere prodotte, alla Sede competente, in originale ed in busta chiusa, recante la dicitura “contiene dati sensibili”.

Infine, nel messaggio n. 1738/2019 è stato reso noto l'aggiornamento della funzione “Calcolo congedo di maternità”, che permette di simulare il calcolo del congedo di maternità spettante in base alle informazioni inserite.

In materia di tutele delle lavoratrici madri è da segnalare anche l'interpello n. 2 del 16 aprile 2019 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Infatti, l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) ha formulato interpello riguardo al diritto alla pausa pranzo e alla conseguente attribuzione del buono pasto, ovvero alla fruizione del servizio mensa, da parte delle lavoratrici che usufruiscono dei riposi giornalieri “per allattamento”, di cui all'articolo 39 del d.lgs. n. 151/2001.

Precisamente, l'ISPRA ha chiesto se, in caso di una presenza nella sede di lavoro pari a 5 ore e 12 minuti, dovuta alla

---

<sup>174</sup> Per approfondimenti si rinvia alla lettura del §3, capitolo IV, del Rapporto ANMIL edizione 2018.

<sup>175</sup> Previsto dall'articolo 16 del TU in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151.

<sup>176</sup> Ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104.



fruizione - da parte della lavoratrice - dei riposi giornalieri, si debba procedere a decurtare i 30 minuti della pausa pranzo, come se avesse effettivamente completato l'intero orario giornaliero, atteso che i riposi in questione sono considerati dalla legge ore lavorative agli effetti della durata e della retribuzione del lavoro. È stato altresì chiesto se la dipendente abbia la facoltà di rinunciare alla pausa pranzo e/o al buono pasto, al fine di non vedere decurtate le ore considerate come lavoro effettivo.

In risposta il Ministero del Lavoro - dopo aver richiamato e aver fatto un'analisi coordinata delle disposizioni sulle pause lavorative (art. 8 del d.lgs. n. 66/2003 e art. 39 del d.lgs. n. 151/2001) - ha chiarito che, considerata la specifica funzione della pausa pranzo, che la legge definisce come "intervallo", è da escludere che una presenza effettiva della lavoratrice nella sede di lavoro pari a 5 ore e 12 minuti dia diritto a tale pausa. Conseguentemente, non si dovrà procedere alla decurtazione dei 30 minuti della pausa pranzo dal totale delle ore effettivamente lavorate dalla lavoratrice. Nell'interpello n. 2/2019 è stato evidenziato che il parere espresso ha recepito, peraltro, le indicazioni: del Dipartimento della Funzione Pubblica che, con nota del 10 ottobre 2012 (n. 40527), aveva già fornito risposta all'ISTAT e all'ARAN, evidenziando che "il diritto al buono pasto sorge per il dipendente solo nell'ipotesi di attività lavorativa effettiva dopo la pausa stessa";

dell'Agenzia delle Entrate, che ha fornito, in data 21 gennaio 2013, istruzioni ai fini della concessione del buono pasto ai propri dipendenti, individuando come presupposti imprescindibili l'effettuazione della pausa e la prosecuzione dell'attività lavorativa dopo la stessa.

Tornando alle novità in materia di lavoro agile, l'8 gennaio 2019 l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) ha sottoscritto con le Organizzazioni Sindacali un Protocollo d'Intesa per l'avvio della sperimentazione del lavoro agile. Nello specifico, la sperimentazione è stata avviata presso gli Ispettorati Territoriali del Lavoro che già applicavano al personale il regime di orario flessibile in virtù del protocollo d'intesa del 15 febbraio 2017, nonché presso gli Ispettorati Interregionali, e ha ad oggetto le attività istruttorie finalizzate alla predisposizione di atti, relazioni, verbali, provvedimenti, ricorsi, memorie e note difensive. Nel protocollo è stato previsto come termine iniziale della sperimentazione il 1° marzo 2019, con una durata trimestrale prorogabile per un altro trimestre.

Anche l'Inps, il 23 luglio 2019, ha sottoscritto con le Organizzazioni Sindacali un Protocollo d'intesa in materia di lavoro agile. Precisamente il citato Protocollo è stato stipulato al fine di concordare, nel rispetto delle disposizioni legislative e contrattuali vigenti, la disciplina delle modalità di applicazione del lavoro agile presso l'Inps.

L'articolo 3 del Protocollo individua i destinatari ed i criteri da seguire nel valutare le istanze dei lavoratori, in caso di adesioni numericamente superiori rispetto ai posti disponibili.

All'articolo 4 invece vengono puntualmente elencate le attività lavorabili in *smart working* e le attività escluse.

Le modalità di svolgimento della prestazione sono dettagliate nell'articolo 7.

Le disposizioni prevenzionistiche sono oggetto di specifica trattazione dell'articolo 12 del Protocollo in commento. Nel dettaglio, in materia di SSL è stato previsto che l'Inps consegni al dipendente, con cadenza almeno annuale, un'informativa in forma scritta con l'indicazione dei rischi generali e dei rischi specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione della prestazione lavorativa, fornendo, altresì, indicazioni affinché il lavoratore possa operare una scelta consapevole del luogo in cui espletare l'attività lavorativa.

È stato anche precisato che l'Istituto non risponde degli infortuni verificatisi a causa della mancata diligenza del lavoratore nella scelta di un luogo non compatibile con quanto indicato nell'informativa. Inoltre, ogni dipendente deve collaborare proficuamente e diligentemente con l'Istituto al fine di garantire un adempimento sicuro e corretto della prestazione di lavoro.

Infine, all'Inps è stato attribuito il compito di comunicare all'INAIL i nominativi dei lavoratori che si avvalgono di modalità di lavoro agile. Nel protocollo è stato previsto che la sperimentazione del lavoro agile presso l'Inps avrà durata sino al 31 dicembre 2019.

In ultimo, con il decreto del 15 luglio 2019 n. 3 è stata istituita la Commissione di valutazione per l'esame delle istanze del personale delle aree funzionali per l'ammissione alla prestazione lavorativa in modalità agile presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

#### **4.4.1. Il congedo parentale non matura le ferie: la controversa sentenza della Corte di giustizia UE**

Merita un breve riferimento una recente sentenza<sup>177</sup> della Corte di giustizia sui congedi parentali, che ha concesso agli Stati membri di non considerare tale tipologia di congedi come periodo di lavoro effettivo per il calcolo delle ferie.

---

<sup>177</sup> CGUE, *Tribunalul Botoșani, Ministerul Justiției v Maria Dicu*, sentenza della Corte (Grande Sezione), causa C-12/17, ECLI:EU:C:2018:799, 4 ottobre 2018.

Nel dettaglio, la Corte ha stabilito che l'art. 7 della direttiva 2003/88/CE sull'organizzazione del lavoro - che stabilisce prescrizioni minime di salute e sicurezza - non ostacola una disposizione nazionale che, ai fini della determinazione dei diritti alle ferie annuali retribuite, non consideri, appunto, la durata di un congedo parentale fruito da un lavoratore come periodo di lavoro effettivo.

Infatti, l'astensione dal lavoro è conteggiata come periodo di lavoro effettivo solo in due circostanze: nel caso di congedo per malattia o di congedo per maternità. Nel primo caso, infatti, la sopravvenienza di un'inabilità al lavoro per causa di malattia è, in linea di principio, imprevedibile e indipendente dalla volontà del lavoratore. Nel secondo caso, invece, risulta primaria la protezione della condizione biologica della donna durante e dopo la gravidanza e, dall'altro lato, la protezione delle particolari relazioni tra la donna e il bambino durante il periodo successivo al parto. Pertanto, se in questi specifici casi, per la salvaguardia di diritti inderogabili, è fatto divieto ad uno Stato membro di subordinare il diritto di ferie retribuite all'obbligo di avere effettivamente lavorato, a rimanere priva di tale tutela è l'esigenza di prendersi cura di un figlio.

Tale decisione, basata sulla interpretazione della direttiva 2003/88/CE e della predetta direttiva 2010/18/UE, appare dunque limitare la capacità di un congedo parentale di conciliare vita lavorativa e vita privata senza che il lavoratore subisca conseguenze, come, nel caso di specie, la limitazione nella maturazione delle ferie retribuite. A maggior ragione, l'approccio interpretativo assunto dai giudici appare particolarmente riduttivo, alla luce del fatto che, come più volte ribadito dalla stessa Corte<sup>178</sup>, le ferie retribuite sono un diritto sociale non interpretabile in modo restrittivo conferito direttamente e automaticamente ad un soggetto in virtù del suo *status* di lavoratore. Affermazione corroborata dalla precisazione degli giudici della sentenza dell'ottobre 2018 sul fatto che *"un lavoratore che beneficia di un congedo parentale rimane, durante tale periodo, un lavoratore"*<sup>179</sup>. Risulta dunque che la precedente giurisprudenza sia stata ribaltata, assumendo come criterio decisivo il lavoro effettivo, piuttosto che lo *status* di lavoratore.

Inoltre, come evidenzia la *London's Global University*<sup>180</sup>, il congedo parentale e le ferie retribuite assolvono funzioni diverse e non possono essere presi contemporaneamente. Lo scopo di questa tipologia di congedo, infatti, è quello di concedere ai genitori il tempo di prendersi cura di un figlio e non quello di godere di un periodo di ristoro per motivi di salute e sicurezza generali, come avviene per le ferie. Ulteriore elemento normativo a favore di una interpretazione estensiva è contenuta nella clausola 5, paragrafo 2 della direttiva 2010/18/UE, che recita *"I diritti acquisiti o in via di acquisizione alla data di inizio del congedo parentale restano immutati fino alla fine del congedo parentale"*. Tale previsione ha permesso in precedenza alla Corte di concedere il diritto ai congedi senza una riduzione o la perdita di altri diritti. Si rammenta, tra l'altro, che tale previsione è inclusa anche nella proposta di direttiva sul *work-life balance* analizzata nel paragrafo precedente<sup>181</sup>, che tuttavia non ha colto l'occasione per precisare il raccordo con la maturazione delle ferie, proprio al fine di superare la antecedente decisione della Corte.

#### 4.4.2. Le novità sul fronte del welfare aziendale

Nel corso degli ultimi anni, gli interventi normativi volti ad introdurre vantaggi fiscali e contributivi hanno contribuito alla diffusione delle misure del welfare aziendale, anche noto come "welfare secondario".

Nelle precedenti edizioni del Rapporto ANMIL si è dato conto delle principali novità in materia contenute prevalentemente nelle leggi di stabilità per il 2016, 2017 e 2018<sup>182</sup>.

A seguire, la legge di stabilità per il 2019 non ha introdotto rilevanti novità normative che diano seguito al percorso di incentivazione intrapreso con le precedenti Manovre. Si segnala solamente che essa prevede che parte delle risorse stanziato attraverso il "Fondo per le politiche della famiglia"<sup>183</sup> saranno destinate alle iniziative di conciliazione vita-lavoro e al welfare familiare aziendale<sup>184</sup>.

Diversamente, la legge di stabilità per il 2020, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 30 dicembre 2019 (legge n. 160 del 27 dicembre 2019), ha introdotto alcune novità in materia di welfare aziendale, nella logica di incentivare l'uso dei buoni pasto in formato digitale e l'acquisto di auto aziendali a basso impatto ambientale.

In primo luogo, dunque, la legge di stabilità ha previsto una diminuzione della deducibilità dei buoni pasto cartacei e,

---

<sup>178</sup> Causa C-486/06, *Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols*, punto 29.

<sup>179</sup> Punto 35, sentenza *Tribunalul Botoșani, Ministerul Justiției v Maria Dicu*, cit.

<sup>180</sup> R. Zahn, *'Do parents need a holiday? The Court of Justice rules on parental leave and holiday rights'*, UK Labour Law, London's Global University (UCL), 2018.

<sup>181</sup> Articolo 10, proposta di direttiva sul work-life balance, cit.

<sup>182</sup> Cap. XV, sez. VI, Rapporto ANMIL 2017; cap. V, sez. III, Rapporto ANMIL 2018.

<sup>183</sup> Di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

<sup>184</sup> Art. 1, comma 482, lett. n), legge di stabilità per il 2019.

parallelamente, un aumento della deducibilità per i buoni pasto in formato digitale. Nel dettaglio: la soglia di deducibilità per quelli cartacei passa da 5,29 a 4 euro mentre per i buoni pasto elettronici si alza da 7 a 8 euro. Il comma 677 della legge di stabilità sostituisce la lettera c), comma 2 dell'articolo 51 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR) che recita: *“le somministrazioni di vitto da parte del datore di lavoro nonché quelle in mense organizzate direttamente dal datore di lavoro o gestite da terzi; le prestazioni sostitutive delle somministrazioni di vitto fino all'importo complessivo giornaliero di euro 4, aumentato a euro 8 nel caso in cui le stesse siano rese in forma elettronica”*. A rimanere invariate sono invece le indennità per gli addetti ai cantieri edili: *“le indennità sostitutive delle somministrazioni di vitto corrisposte agli addetti ai cantieri edili, ad altre strutture lavorative a carattere temporaneo o ad unità produttive ubicate in zone dove manchino strutture o servizi di ristorazione fino all'importo complessivo giornaliero di euro 5,29”*. L'incentivo accordato ai buoni pasto elettronici, accompagnato da una riduzione della esenzione consentita per quelli cartacei, mira a combattere l'evasione fiscale e, dunque, a garantire maggiore tracciabilità dei buoni.

In secondo luogo, la tassa sulle auto aziendali prevede nuove soglie di imponibilità fiscale a seconda delle emissioni delle stesse. In particolare, ai sensi della nuova lettera a), comma 4, articolo 51 del TUIR, così come sostituita dal comma 632 della legge di bilancio:

- per le auto, i motocicli e i ciclomotori di nuova immatricolazione, *“concessi in uso promiscuo con contratti stipulati a decorrere dal 1° luglio 2020”*, la cui emissione di CO<sub>2</sub> non superi i 60 g/km la tassa è del 25% dell'importo corrispondente ad una percorrenza convenzionale di 15.000 chilometri calcolato sulla base del costo chilometrico di esercizio” desumibile dalle tabelle nazionali che l'Automobile club d'Italia elabora annualmente, *“al netto degli ammontari eventualmente trattenuti al dipendente”*.

Tale soglia sale:

- al 30% per le auto con emissioni superiori e fino a 160 g/km;
- al 40% nel 2020 e al 50% a decorrere dal 2021 per quelle con emissioni superiori alla soglia precedente ma non oltre i 190 g/km;
- al 50% per il 2020 e al 60% a decorrere dal 2021 per tutte le auto aziendali con emissioni superiori a 190 g/km.

Si evidenzia che le soglie rimangono invariate rispetto a quanto stabilito dal medesimo articolo disciplinato dal decreto D.P.R. n. 917 del 22 dicembre 1986 per i veicoli, sempre concessi ad uso promiscuo, con contratti stipulati entro il 30 giugno 2020.

Inoltre, durante il periodo di riferimento del presente Rapporto, l'Agenzia delle Entrate ha fornito risposta<sup>185</sup> ad un quesito inoltrato da una società che ha sottoscritto, nel 2016, degli accordi aziendali coi lavoratori contenenti disposizioni sull'erogazione di premi di risultato di ammontare variabile (fino al 2018), soggetta ad un processo di programmazione, monitoraggio e controllo. La misurazione dei risultati si basava su indicatori di *performance* di stabilimenti e di area che concorrono in misura diversa al conseguimento del Premio.

La peculiarità consiste nella modalità di pagamento: il premio infatti viene liquidato in due *tranche*: un anticipo pari al 30% del totale e un conguaglio pari al restante 70%. Pertanto, il regime di detassazione si applica soltanto a quest'ultima quota, dal momento che l'anticipo non viene corrisposto sulla base dei requisiti sopra indicati. A seguito di un successivo accordo, per i premi relativi al periodo d'imposta 2018 sono stati previsti dieci indicatori e la detassazione del premio nel caso in cui risulti realizzato almeno uno degli indicatori rispetto al 2017.

Alla luce di questo quadro, la società chiede se il premio relativo periodo d'imposta 2018 - con esclusivo riferimento alla sola quota pari al 70% del premio totale - integri i presupposti per l'assoggettamento all'imposta sostitutiva del 10%, così come previsto dall'art. 1, commi da 182-190, legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per il 2016).

Come ricorda l'Agenzia, i criteri sono stati in seguito definiti dal decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, del 25 marzo 2016, il cui art. 2 definisce i premi come “somme di ammontare variabile la cui corresponsione sia legata ad incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione”; è inoltre ivi precisato che “i contratti collettivi (...) devono prevedere criteri di misurazione e verifica degli incrementi (...) rispetto ad un periodo congruo definito dall'accordo”.

In merito, l'Agenzia aveva già chiarito<sup>186</sup> che gli accordi già in essere alla data di pubblicazione del decreto potevano essere integrati per renderli pienamente conformi a tali previsioni, con effetti a partire dall'anno 2016. La regola era, in questi casi, che l'accordo integrativo dovesse essere depositato entro il termine di 30 giorni dalla sottoscrizione, unitamente alla dichiarazione di conformità cui all'articolo 5 del decreto.

---

<sup>185</sup> Risposta n. 456, Agenzia delle Entrate, 31 ottobre 2019.

<sup>186</sup> Circolare 15 giugno 2016, n. 28/E.

Tuttavia, dal momento che la funzione incentivale è assolta nel caso in cui la maturazione del premio, e non solo la relativa erogazione, avvenga successivamente alla stipula del contratto, i criteri di misurazione devono essere determinati *“con ragionevole anticipo rispetto ad una eventuale produttività futura non ancora realizzata”*. Pertanto, *“ qualora la misurazione degli indicatori individuati nell’accordo integrativo rilevi, al 31 dicembre 2018, un incremento del loro valore rispetto a quello che i medesimi indicatori registravano al 30 giugno 2018, l’applicazione dell’imposta sostitutiva del 10 per cento potrà riguardare solo il 50 per cento del premio di risultato del 2018”*. È ulteriormente precisato che la circostanza del diverso peso assegnato agli indicatori di *performance* non osta all’applicazione dell’imposta sostitutiva, in quanto *“la strutturazione del premio di risultato è un aspetto distinto da quello attinente gli incrementi di risultato che l’azienda deve raggiungere”* e da concordarsi esclusivamente con le organizzazioni sindacali nell’ambito delle politiche retributive.

Infine, con lo scopo di analizzare la diffusione degli strumenti di welfare aziendale sul territorio nazionale, soccorre il XXI Rapporto CNEL 2019 dedicato al mercato del lavoro e alla contrattazione collettiva che dedica un apposito capitolo alla analisi fenomenologica.

Anzitutto, su 14.888 contratti analizzati, la maggior parte delle istanze per i premi di risultato è stata presentata da imprese con meno di 50 dipendenti (25,2%), seguita da: imprese con più di 250 dipendenti (22,7%), imprese tra i 15 e i 50 dipendenti (19,5%) e fra 100 e 250 (18,4%). Si nota poi una grande discrepanza tra l’applicazione dei contratti territoriali e aziendali, con evidenti conseguenze sull’impegno degli strumenti di welfare. Infatti, la prevalenza è attestata per i contratti aziendali (77,3%), mentre sono assai più basse le istanze presentate a seguito di contratti territoriali (22,7%). A livello generale, il Rapporto evidenzia che il contratto aziendale è la forma regolativa per il 91,9% dei lavoratori beneficiari, maggiormente impiegata da parte di imprese oltre i 15 dipendenti.

Inoltre, è evidente la grande discrepanza per classe dimensionale e per distribuzione territoriale: i lavoratori beneficiari sono per il 78,7% dei casi impiegati in aziende con oltre i 250 dipendenti e, in maggior misura, nelle aree settentrionali del Paese (77,3%). Primeggia la Lombardia (26,1%) e l’Emilia-Romagna (25,1%), dove, insieme al Veneto, le imprese si concentrano.

Il dato inverso riguarda invece il valore medio del premio annuo che, in generale, si attesta sui 1.477,5 euro: infatti, i valori più alti si concentrano nel Mezzogiorno, soprattutto in Calabria, e diminuiscono al Nord, soprattutto in Emilia Romagna. Inoltre, il valore è più alto per i premi accordati tramite contratti aziendali e nelle grandi imprese.

La distribuzione per settore indica che il valore medio è più elevato - tra i 1.000 e i 2.000 euro, con alcune eccezioni - in cinque comparti: *“Estrazione minerali”*, *“Attività artistiche, sportive e di intrattenimento”*, *“Servizi di informazione e comunicazione”*, *“Attività finanziarie e assicurative”* e *“Istruzione”*.

Ulteriore dato che emerge riguarda gli obiettivi perseguiti per il conseguimento del premio di risultato: i più presenti sono produttività (82,5%) e redditività (61,6%), seguiti da efficienza (54,5%) e qualità (49,6%). Invece, il meno presente risulta essere innovazione (10%).

Addentrando nelle più attinenti previsioni sul welfare aziendale, la possibilità di convertire il valore del premio di risultato in misura di welfare aziendale è presente nel 56,8% degli accordi analizzati. Ad ogni modo, i lavoratori coinvolti sono la maggior parte (76,3%) soprattutto perché tali accordi sono adottati da imprese di grandi dimensioni e, dunque, con più dipendenti. Parallelamente, le istanze per i premi di risultato senza possibilità di conversione sono avanzate soprattutto dalle piccole e medie imprese.

Inoltre, laddove è prevista l’opzione della conversione il valore medio del premio è modestamente superiore ai casi in cui non è prevista (1.514 euro a fronte di 1.429,1 euro). I premi convertibili sono maggiormente elevati nel Centro, seguito da Mezzogiorno e Nord, ma sono più diffusi nel Nord e nel Centro (oltre il 55%) piuttosto che nel Sud e nelle Isole (meno del 50%).

Altro dato significativo riguarda la dimensione aziendale: anche in questo caso, le misure di welfare sono previste in oltre il 70% dei contratti applicati dalle imprese con oltre i 250 dipendenti.

Ancor più marcata è la differenza nella diffusione territoriale delle misure di welfare, se si tiene conto che nel Nord c’è un elevatissima concentrazione di accordi contenenti previsioni di welfare (78,8%), contro il 14,7% del Centro e il 7,6% del Sud e delle Isole. Le misure di welfare superiori alla media nazionale sono concentrate in Sardegna, Lazio, Lombardia, Veneto, Marche e Emilia-Romagna.

Tenendo in considerazione che, secondo i dati Istat, nel 2017 il 98,2% delle imprese impiegavano meno di 50 addetti, la enorme sproporzione di impiego di premi di risultato e misure di welfare risulta ancor più marcata.

Ulteriore notevole difformità riguarda la distribuzione geografica che vede le Regioni nel Nord di gran lunga più virtuose rispetto al resto d’Italia. Inoltre, come spiegato nel Rapporto, il fatto che il valore medio dei premi sia più elevato nel Mezzogiorno non è un paradosso, se si tiene conto che nelle Regioni del Sud l’impiego di tali misure è soprattutto da

parte di grandi gruppi industriali che hanno dislocato stabilimenti produttivi in queste aree; diversamente, nel Nord anche le imprese di più piccole dimensioni ricorrono più frequentemente agli accordi territoriali e alle previsioni sui premi di risultato in essi contenuti.

Riguardo il premio convertibile, nonostante non vi sia enorme disomogeneità territoriale, nel Sud solamene la metà delle realtà imprenditoriali che adottato i premi - di per sé, ancora poche - prevedono la possibilità di conversione.

Infine, a livello di comparto, il dato più significativo riguarda il settore manifatturiero che rappresenta oltre la metà del campione. Ciò soprattutto perché tra i CCNL (dunque, di primo livello) che sono stati rinnovati con la previsione di una quota da destinarsi al welfare aziendale, quello più rappresentativo è proprio quello del settore metalmeccanico (57.314 imprese e 1.445.293 lavoratori).

Pertanto, emerge il ritrovato ruolo della contrattazione collettiva che, in un momento storico di produzione stagnante, è riuscita ad introdurre misure migliorative per i lavoratori sfruttando l'introduzione - per mezzo dei summenzionati atti normativi - degli sgravi e degli incentivi fiscali e contributivi per le misure di welfare nei contratti collettivi a più livelli.

#### **4.5. Whistleblowing: la direttiva (UE) 2019/1937 e le modifiche nazionali alla procedura di segnalazione**

Ulteriore riferimento a livello europeo è dedicato alla proposta di direttiva a tutela dei *whistleblowers*, recentemente finalizzata nella direttiva (UE) 2019/1937<sup>187</sup>. I *whistleblowers*, come recita la stessa direttiva, sono quei lavoratori che segnalano violazioni sul luogo di lavoro. Se è vero che le finalità perseguite sono molteplici - come la tutela del mercato unico, dell'equità fiscale e dell'ambiente - la proposta persegue esplicitamente la promozione dei diritti dei lavoratori. È infatti precisato che una miglior protezione degli informatori innalzerà il livello generale di tutela dei lavoratori, in linea con gli obiettivi del Pilastro europeo dei diritti sociali, in particolare con i principi 5 (condizioni di lavoro eque) e 7b (protezione in caso di licenziamento)<sup>188</sup>. La direttiva ha in effetti come obiettivo quello di garantire un livello di protezione comune elevato a chi, venuto a conoscenza delle informazioni segnalate (indipendentemente dalla loro natura) nell'ambito di un'attività connessa alla propria professione, corre il rischio di ritorsioni sul lavoro, con particolare riferimento ai lavoratori particolarmente esposti, come i precari e i transfrontalieri. Tra le materie specifiche di segnalazione rientra la sicurezza degli alimenti e dei prodotti, la protezione ambientale e la sicurezza nucleare, mentre, come segnala il sindacato europeo ETUC<sup>189</sup>, manca uno specifico riferimento alle violazioni dei diritti dei lavoratori. Tuttavia, il vicepresidente della Commissione europea Frans Timmermans ha dichiarato che la direttiva ha come obiettivo quello di contrastare i reati di frode, corruzione ed evasione fiscale delle imprese, ma anche i danni alla salute delle persone e all'ambiente<sup>190</sup>.

Vale comunque la pena chiarire che, già ai sensi della direttiva quadro 89/391/CE, i lavoratori o i loro rappresentanti non possono subire pregiudizio per il semplice fatto di consultare o sottoporre al datore di lavoro questioni relative a misure volte a ridurre rischi o a eliminare cause di pericolo, potendo altresì rivolgersi all'autorità nazionale competente qualora ritengano che le misure adottate dal datore di lavoro non siano idonee a garantire la sicurezza e la salute<sup>191</sup>. In effetti, l'ambito di applicazione materiale, tracciato all'articolo 2, annovera i settori relativi alle violazioni la cui segnalazione è tutelata: appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi. A questi settori si aggiungono le violazioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e quelle riguardanti il mercato interno, in particolare in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, nonché di imposta sulle società il cui fine sia ottenere un vantaggio fiscale.

Fondamentale è la descrizione dell'ambito di applicazione personale della direttiva, che, ai sensi dell'articolo 4, si estende al maggior numero possibile di categorie di persone che, nel quadro di un'attività connessa alla loro professione (indipendentemente dalla natura di tale attività e se si tratti o meno di lavoro retribuito), hanno un accesso privilegiato ad informazioni riguardanti violazioni in grado di arrecare grave pregiudizio al pubblico interesse e che, in

---

<sup>187</sup> Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (GUUE, L 305/17, 26.11.2019).

<sup>188</sup> Relazione allegata alla proposta di direttiva, *cit.*

<sup>189</sup> 'Start of culture change for whistleblowers?', European Trade Union Confederation (ETUC), press release, 12 March 2019.

<sup>190</sup> 'European Commission welcomes provisional agreement to better protect whistleblowers across the EU', European Commission – Press release, Strasbourg, 12 March 2019.

<sup>191</sup> Art. 11, direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (GU L 183 del 29.6.1989, pag. 1).

caso di segnalazione, potrebbero subire ritorsioni, nonché altre categorie di persone ad esse equiparabili ai fini della direttiva, ad esempio azionisti, volontari, tirocinanti non retribuiti, aspiranti a un posto di lavoro e qualsiasi persona che lavora sotto la supervisione e la direzione di appaltatori, subappaltatori e fornitori. Lo stesso articolo precisa ulteriormente che le tutele si applicano anche nei confronti delle persone segnalanti il cui rapporto di lavoro, nell'ambito del quale è avvenuta la segnalazione, sia terminato o non ancora iniziato, nonché nei confronti dei facilitatori, di terzi connessi con le persone segnalanti e dei soggetti giuridici di cui le persone segnalanti sono proprietarie, per cui lavorano o a cui sono altrimenti connesse in un contesto lavorativo.<sup>192</sup>

Analizzando lo strumento di segnalazione, il Capo II, agli articoli 8 e 9, prevede l'obbligo per gli Stati membri di garantire che le persone giuridiche, nel settore sia privato che pubblico, creino appositi canali di comunicazione interna e stabiliscano procedure per ricevere e dar seguito alle segnalazioni, affinché coloro che sono in grado di indagare e di porre rimedio alle violazioni del diritto dell'Unione abbiano uno strumento di comunicazione più rapido. Sono esentate dall'obbligo di istituire canali interni le micro e le piccole imprese, risultando pertanto un obbligo solo per le imprese con oltre 50 dipendenti. Tuttavia, tale soglia non si applica in alcuni specifici casi elencati nelle parti I.B e II dell'allegato. I canali e le procedure, a norma dell'articolo 9, dovranno rispettare delle norme minime, cioè garantire la riservatezza dell'identità del personale segnalante, dare diligentemente seguito alle segnalazioni informandone il segnalatore entro un tempo ragionevole<sup>193</sup> e fornire informazioni chiare e accessibili sulle procedure di segnalazione.

Oltre alla creazione di canali interni, il Capo III prevede l'istituzione di canali e procedure di comunicazione esterna di cui le autorità pubbliche competenti devono disporre, affinché ricevano e diano seguito alle segnalazioni. Anche in questo caso, ai sensi dell'articolo 11, dovrà essere garantita riservatezza e tempestivo intervento e riscontro, mentre l'articolo 12 prescrive che le informazioni possono essere trasmesse sia in forma scritta che orale. All'articolo 11 è poi stabilito che l'avviso di ricevimento deve essere inviato, come per i canali interni, entro 7 giorni dal ricevimento, così come di 3 mesi è il tempo massimo di attesa per il riscontro, salvo caso debitamente giustificati per cui è possibile attendere fino a 6 mesi. Entrando nel dettaglio delle tutele per le persone segnalanti, il Capo V (articoli da 16 a 24) fissa standard minimi di protezione. Anzitutto, con particolare favore è stata accolta, soprattutto dai sindacati<sup>194</sup>, l'eliminazione dell'obbligo di ricorso obbligatorio alla procedura interna di segnalazione prima di poter denunciare presso le autorità pubbliche, grazie all'accordo informale raggiunto tra le istituzioni UE in data 12 marzo 2019. Il segnalante, pertanto, potrà decidere se utilizzare in prima istanza i canali interni, oppure ricorrere direttamente presso le pubbliche autorità. L'articolo 19 definisce il divieto di ogni forma di ritorsione, come il licenziamento e il declassamento, ma anche azioni ritorsive nei confronti dei familiari, contro cui gli Stati membri, ai sensi dell'articolo 21, dovranno adottare alcune misure: le persone segnalanti o che divulgano pubblicamente l'informazione, secondo quanto disposto dalla direttiva, *“non sono considerate responsabili di aver violato eventuali restrizioni alla divulgazione di informazioni né incorrono in alcun tipo di responsabilità in relazione a tale segnalazione o divulgazione pubblica”*. Inoltre, le persone segnalanti non incorrono in responsabilità per l'acquisizione delle informazioni segnalate o divulgate pubblicamente, né per l'accesso alle stesse, purché tale acquisizione o accesso non costituisca di per sé un reato. È ulteriormente disposto che nei procedimenti dinanzi a un giudice o un'altra autorità relativi a un danno subito dalla persona segnalante si presume che il danno sia stato compiuto per ritorsione a seguito di tale segnalazione o divulgazione. Pertanto, spetterà alla persona che ha adottato la misura lesiva dimostrare che tale misura è imputabile a motivi debitamente giustificati. Oltre al diritto di ricorso, le persone segnalanti devono avere accesso a misure correttive adeguate contro le ritorsioni, compresi provvedimenti provvisori. La tutela da responsabilità per effetto di segnalazioni o divulgazioni pubbliche è poi estesa ai *“procedimenti giudiziari, compreso per diffamazione, violazione del diritto d'autore, violazione degli obblighi di segretezza, violazione delle norme in materia di protezione dei dati, divulgazione di segreti commerciali o per richieste di risarcimento fondate sul diritto privato, sul diritto pubblico o sul diritto del lavoro collettivo”*.

Inoltre, l'articolo 20 prevede che gli Stati membri dispongano alcune misure di sostegno per i *whistleblowers*, come le informazioni e le consulenze gratuite sulle procedure e i mezzi di ricorso disponibili, un'assistenza efficace da parte delle autorità competenti e il patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di un procedimento penale e di un procedimento civile transfrontaliero. Inoltre, gli Stati membri possono prevedere misure di assistenza finanziaria e sostegno, anche psicologico.

Ulteriori garanzie sono previste ex articolo 22, il quale chiarisce il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale,

---

<sup>192</sup> Art. 2, comma 2, 3 e 4, direttiva (UE) 2019/1937, cit.

<sup>193</sup> Il termine ragionevole, ai sensi della lett. f, non può essere non superiore a tre mesi a far data dall'avviso di ricevimento della segnalazione, oppure, se non è stato inviato alcun avviso alla persona segnalante, tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dall'effettuazione della segnalazione.

<sup>194</sup> 'Start of culture change for whistleblowers?', ETUC, cit.

la presunzione di innocenza, nonché i diritti di difesa in capo all'informatore. Ai sensi dell'articolo 23, invece, gli Stati membri devono stabilire sanzioni per punire o scoraggiare le azioni ad ostacolo della segnalazione, oppure gli atti di ritorsione e vessatori e la violazione dell'obbligo di riservatezza sulla identità dell'informatore, stabilito all'articolo 16. Ad ogni modo, l'obbligo di riservatezza genericamente statuito nell'articolo 16 del Capo V prevede una deroga nel caso in cui la divulgazione dell'identità del segnalante o di altra informazione annessa sia ammessa come "obbligo necessario e proporzionato imposto dal diritto dell'Unione o nazionale nel contesto di indagini da parte delle autorità nazionali o di procedimenti giudiziari, anche al fine di salvaguardare i diritti della difesa della persona coinvolta". Allo stesso tempo, sanzioni devono essere previste per scoraggiare segnalazioni false. Con l'accordo del marzo 2019, infine, è stato statuito che, in caso di imminente pericolo per il pubblico interesse, di fronte ad un mancato tempestivo intervento da parte delle autorità pubbliche, anche nella circostanza in cui sarebbero colluse, gli informatori potranno divulgare le notizie ai media, godendo delle tutele accordate alle fonti nell'ambito del giornalismo d'inchiesta. Tale disposizione è confluita nell'articolo 15, che costituisce l'intero Capo IV.

Sembra opportuno segnalare che in ambito nazionale è stata pubblicata - nella GU n. 97 del 26 aprile 2019 - la delibera dell'ANAC n. 312 del 10 aprile 2019, recante le modifiche al regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro, di cui all'articolo 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 (c.d. *whistleblowing*).

Nel dettaglio, con la delibera n. 312/2019 è stato completamente riscritto l'articolo 13 del citato Regolamento. Il novellato articolo è adesso rubricato *Archiviazione diretta delle segnalazioni/comunicazioni e disposizioni relative ai procedimenti di vigilanza attivati sulla base di una segnalazione di reati o irregolarità ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001*.

Al comma 1 del nuovo articolo 13 è stato disposto che l'ufficio che riceve la segnalazione deve procedere all'archiviazione diretta delle segnalazioni/comunicazioni nei seguenti casi:

- a) manifesta mancanza di interesse all'integrità della pubblica amministrazione;
- b) manifesta incompetenza dell'Autorità sulle questioni segnalate;
- c) manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;
- d) manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'applicazione della sanzione;
- e) intervento dell'Autorità non più attuale;
- f) finalità palesemente emulativa;
- g) accertato contenuto generico della segnalazione/comunicazione o tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione/comunicazione corredata da documentazione non appropriata o inconferente;
- h) produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite o irregolarità;
- i) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione/comunicazione.

Al comma 2 è stato invece precisato che, fuori dagli elencati casi di cui al comma 1, l'ufficio deve trasmettere agli uffici di vigilanza competenti per materia la segnalazione di illeciti. Questi ultimi dovranno svolgere le attività istruttorie ai sensi del relativo regolamento di vigilanza e delle linee guida adottate dall'Autorità in materia. È stato altresì previsto che l'ufficio ricevente deve procedere nel rispetto della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, come previsto dall'art. 54-bis, in collaborazione con gli altri uffici di vigilanza eventualmente coinvolti nella segnalazione.

Infine, il comma 3 del novellato articolo 13 ha previsto che l'ufficio debba trasmettere bimestralmente al Consiglio l'elenco delle segnalazioni/comunicazioni valutate inammissibili o improcedibili, notiziando il segnalante dell'avvenuta archiviazione, nonché l'elenco delle segnalazioni di cui al comma 2.

## **5. La tutela dei lavoratori come utilizzatori finali: la nuova vigilanza del mercato europeo**

Il nuovo regolamento (UE) 2019/1020<sup>195</sup> ha l'obiettivo di rafforzare la vigilanza del mercato sui prodotti oggetto della normativa di armonizzazione dell'Unione, al fine di garantire che nel mercato UE siano disponibili soltanto prodotti conformi per un livello elevato di protezione degli interessi pubblici, tra cui la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro. In particolare, esso prescrive i compiti degli operatori economici a riguardo di una vasta gamma di prodotti oggetto della normativa armonizzata che opera in diversi ambiti di grande impatto sulla salute e sicurezza dei lavoratori, quali ad esempio: le sostanze chimiche soggette al regolamento REACH e CLP, i biocidi, le apparecchiature elettriche ed elettroniche e radio, gli inquinanti organici persistenti (Pop), i concimi, i solventi organici, le macchine e le attrezzature,

---

<sup>195</sup> Regolamento (UE) 2019/1020 del parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 sulla vigilanza del mercato e sulla conformità dei prodotti e che modifica la direttiva 2004/42/CE e i regolamenti (CE) n. 765/2008 e (UE) n. 305/2011 (GUUE, L 169/1, 25.6.2019).

i veicoli, le imbarcazioni, gli aeromobili e i prodotti da costruzione<sup>196</sup>. È infatti intuibile, quindi, che la sicurezza dei prodotti scaturisce dall'esigenza di tutelare gli utilizzatori finali, i quali, molto spesso, sono i lavoratori.

Nel dettaglio, ai sensi dell'articolo 4, esso prescrive i compiti degli operatori economici riguardo ad una vasta gamma di prodotti. Anzitutto, si intende per "operatore economico" il fabbricante o l'importatore se il fabbricante non è stabilito nell'Unione, o un rappresentante autorizzato incaricato a tal fine dal fabbricante, o un fornitore di servizi di logistica stabilito nell'Unione per i prodotti da esso gestiti quando nessun altro operatore economico è stabilito nell'Unione<sup>197</sup>. Come si evince, dal momento che i fornitori di servizi di logistica svolgono molte delle stesse funzioni degli importatori, è prevista la loro inclusione nell'elenco degli operatori economici nei confronti dei quali le autorità di vigilanza del mercato possono adottare misure di applicazione.

Pertanto, alcuni prodotti specifici<sup>198</sup> possono essere immessi sul mercato solo se esiste un operatore economico stabilito nell'Unione responsabile di determinati compiti: anzitutto, se la normativa di armonizzazione dell'Unione applicabile al prodotto prevede una dichiarazione UE di conformità o una dichiarazione di prestazione e una documentazione tecnica, verifica che tale documentazione sia stata redatta, tenendola a disposizione delle autorità di vigilanza del mercato per il periodo prescritto da tale normativa e garantendo che la documentazione tecnica sia messa a disposizione di dette autorità quando richiesto; su richiesta motivata, fornisce a tale autorità tutte le informazioni e la documentazione necessarie per dimostrare la conformità del prodotto, in una lingua facilmente comprensibile per detta autorità; informa l'autorità qualora abbia motivo di ritenere che un determinato prodotto presenti un rischio; coopera con le autorità garantendo l'adozione di azioni correttive o, nel caso in cui non sia possibile, la mitigazione dei rischi<sup>199</sup>. È inoltre chiarito che il regolamento lascia impregiudicati gli obblighi corrispondenti al ruolo di ogni operatore economico nel processo di fornitura e di distribuzione sulla base delle disposizioni specifiche contenute nella normativa di armonizzazione dell'Unione e il fabbricante mantiene la responsabilità ultima per quanto riguarda la conformità del prodotto.

Particolare attenzione è riservata alla vendita a distanza, che ricomprende in particolare quella online. Infatti, è precisato che, nel caso di un prodotto offerto per la vendita online o tramite altri canali di vendita a distanza, il prodotto deve essere considerato messo a disposizione sul mercato se l'offerta per la vendita è destinata agli utilizzatori finali nell'Unione, cioè quando l'operatore economico interessato indirizza, con qualsiasi mezzo, le proprie attività verso uno Stato membro<sup>200</sup>.

Gli operatori economici devono cooperare con le autorità per l'eliminazione o la riduzione dei rischi, comunicando, se richiesto, le informazioni di contatto degli operatori economici con compiti riguardanti i prodotti oggetto di una determinata normativa di armonizzazione dell'Unione<sup>201</sup>.

Spetta agli Stati membri designare le proprie autorità di vigilanza del mercato, nominando altresì un ufficio unico di collegamento e garantendo che l'attività di vigilanza sia efficace anche per i prodotti del commercio elettronico, cioè messi a disposizione online, i quali, come noto, pongono alcune sfide per le autorità riguardo alla protezione della salute e della sicurezza degli utilizzatori finali rispetto ai prodotti non conformi<sup>202</sup>. In particolare, le autorità di vigilanza devono rintracciare i prodotti offerti per la vendita online; individuare gli operatori economici responsabili; svolgere valutazioni dei rischi o test a causa della mancanza di accesso fisico ai prodotti.

Per di più, le autorità di vigilanza sono dotate di poteri di indagine e di applicazione<sup>203</sup>. Anche in questo caso, la pratica del dislocamento in un altro Stato membro per usufruire di condizioni più vantaggiose è al centro delle preoccupazioni del Legislatore europeo. È precisato, infatti, che questi poteri "*dovrebbero essere sufficientemente solidi da permettere di affrontare i problemi legati all'applicazione della normativa di armonizzazione dell'Unione e [...] di evitare che gli operatori economici sfruttino le carenze nel sistema di applicazione spostando le loro attività in Stati membri le cui autorità di vigilanza del mercato non dispongono degli strumenti per contrastare le pratiche illecite*"<sup>204</sup>. In merito ai poteri

---

<sup>196</sup> L'elenco completo della normativa di armonizzazione è contenuta nell'allegato I del regolamento in parola.

<sup>197</sup> Comma 2, art. 4, cit.

<sup>198</sup> Si tratta, ad esempio, di: prodotti da costruzione; macchine e attrezzature destinate a funzionare all'aperto; macchine ex direttiva 2006/42/CE; prodotti connessi all'energia; apparecchiature elettriche ed elettroniche; apparecchiature radio; articoli pirotecnici; imbarcazioni da diporto e moto d'acqua; recipienti semplici a pressione; attrezzature a pressione; strumenti per pesare a funzionamento non automatico; apparecchi e sistemi di protezione destinati a essere utilizzati in atmosfera potenzialmente esplosiva. Per l'elenco esaustivo: comma 5, art. 4, regolamento (UE) 2019/1020, cit.

<sup>199</sup> Comma 3, art. 4, cit.

<sup>200</sup> Art. 6.

<sup>201</sup> Art. 7.

<sup>202</sup> Art. 10.

<sup>203</sup> Art. 14.



conferiti, tali autorità hanno la facoltà di avviare indagini di propria iniziativa se vengono a conoscenza di prodotti non conformi immessi sul mercato, e dispongono dell'accesso a tutte le prove, ai dati e alle informazioni concernenti l'oggetto di un'indagine. Inoltre, esse dispongono del potere di ispezioni *in loco* e accesso a locali, terreni o mezzi di trasporto utilizzati dall'operatore economico, nonché di acquisire campioni e, qualora le prove non possano essere ottenute con altri mezzi, di acquistare prodotti in forma anonima. Soprattutto per combattere l'elusione delle norme da parte degli operatori economici digitali, le autorità possono adottare misure temporanee come l'eliminazione di un contenuto da un'interfaccia online o la visualizzazione di un'avvertenza<sup>205</sup>.

Sono inoltre dettagliate le misure che le autorità di vigilanza possono adottare qualora un prodotto possa compromettere la salute e la sicurezza degli utilizzatori oppure non sia generalmente conforme alla normativa di armonizzazione UE<sup>206</sup>. Anzitutto, le autorità devono imporre all'operatore economico misure correttive per porre fine alla non conformità, tra le quali possono rientrare: il ripristino della conformità del prodotto; il divieto alla messa a disposizione del prodotto sul mercato; il ritiro o il richiamo immediato del prodotto e l'allerta del pubblico sul rischio esistente; la distruzione o la messa fuori uso del prodotto; l'apposizione sul prodotto delle opportune avvertenze sui rischi; la fissazione di condizioni preliminari alle quali il prodotto in questione può essere messo a disposizione sul mercato; l'allerta immediata e opportuna degli utilizzatori finali a rischio. Nel caso in cui gli operatori economici risultino inadempienti, le autorità garantiscono che il prodotto sia ritirato o richiamato, o ne sia vietata o limitata la messa a disposizione sul mercato, e che i cittadini, la Commissione e gli altri Stati membri ne siano informati.

Al fine di individuare i prodotti non sicuri o non conformi prima che siano immessi sul mercato dell'Unione, è poi previsto che gli Stati membri designino le autorità specifiche che devono essere incaricate degli opportuni controlli documentali e, se del caso, verifiche fisiche e di laboratorio sui prodotti, prima che siano immessi in libera pratica. Tali autorità devono altresì instaurare una efficace comunicazione con le autorità di vigilanza del mercato e con le autorità incaricate del controllo dei prodotti che entrano nel territorio doganale dell'Unione<sup>207</sup>. È infatti ricordato che, ai sensi del regolamento (UE) 952/2013, gli importatori devono rispettare una appropriata procedura doganale per i prodotti che necessitano di ulteriore trattamento per essere conformi alla normativa di armonizzazione dell'Unione. Tuttavia, di per sé, l'immissione in libera pratica non si considera prova di conformità al diritto dell'Unione, in quanto detta immissione non include necessariamente un controllo completo della conformità. È comunque statuito che le autorità doganali possano sospendere o rifiutare l'immissione in libera pratica a seconda della gravità della mancanza di conformità del prodotto<sup>208</sup>.

È stata infine istituita una struttura di sostegno amministrativo per una agevole cooperazione tra Commissione e Stati membri, denominata "Rete dell'Unione per la conformità dei prodotti", per rafforzare l'applicazione della normativa di armonizzazione dell'Unione relativa ai prodotti e a scoraggiarne le relative violazioni. Uno strumento utile a tal fine è il sistema di informazione e comunicazione per la vigilanza del mercato (ICSMS), il quale, tra le altre cose, raccoglierà i dati relativi agli infortuni causati da prodotti non conformi accessibili dalle autorità di vigilanza<sup>209</sup>.

---

<sup>204</sup> Considerando (34), cit.

<sup>205</sup> Lett k), comma 4, art. 14.

<sup>206</sup> Art. 16.

<sup>207</sup> Art. 25.

<sup>208</sup> Artt. 26, 27, 28.

<sup>209</sup> Capo VIII.

# SEZIONE III

## LO SCENARIO PREVENZIONISTICO NAZIONALE

### CAPITOLO IV

#### DALLA PROGRAMMAZIONE DELLA TUTELA DELLA SSL ALLE NOVITÀ IN MATERIA DI NORMATIVA TECNICA, ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA E REINSERIMENTO LAVORATIVO

**SOMMARIO:** - 1. Premessa; - 2. La programmazione in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro; - 2.1. L'Intesa tra Confindustria e Cgil, Cisl, Uil, sui temi della salute e sicurezza sul lavoro; - 2.2. Prospettive di modifica della disciplina prevenzionistica; - 3. Le novità in materia di assicurazione obbligatoria; - 4. Le maggiorazioni delle sanzioni del Testo Unico e le altre novità in materia sanzionatoria; - 5. L'evoluzione della normativa tecnica di SSL; - 6. Le novità in tema di reinserimento e integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro.

#### 1. PREMESSA

Nell'ambito del contesto politico, consolidatosi nel corso del 2018 e del 2019, le urgenze legislative da affrontare sono fin da subito apparse numerose.

Molti i nodi da sciogliere anche in tema di tutela della salute e sicurezza sul lavoro. A partire dalla necessità di individuare elementi di semplificazione degli adempimenti burocratici senza abbassare il livello di tutela, ma anzi garantendo più elevati standard di sicurezza; all'attuazione delle disposizioni del Testo Unico di Salute e Sicurezza sul lavoro (d.lgs. n. 81/2008), passando da un miglioramento delle prestazioni riconosciute a seguito di infortunio o malattia professionale, per finire con il superamento delle criticità della normativa sul collocamento mirato e reinserimento lavorativo.

Il fenomeno infortunistico nel nostro Paese continua infatti a presentare caratteri preoccupanti e a coinvolgere troppi lavoratori. In linea con l'andamento dell'economia, dopo anni di crisi e di calo dell'occupazione, la ripresa ha portato con sé un nuovo aumento degli infortuni. Ce lo confermano i dati forniti dall'INAIL e dall'INL<sup>210</sup>, alla luce dei quali le istituzioni governative e legislative del nostro Paese, succedutesi nel corso dell'ultimo anno, hanno individuato gli obiettivi strategici e operativi ritenuti idonei a costituire un'attendibile linea di azione legislativa.

In tal senso, nel decreto del 28 settembre 2018<sup>211</sup> - con il quale il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha dato l'avvio alla pianificazione strategica per l'anno 2019, individuando le priorità e gli obiettivi politici - la materia della salute e sicurezza sul lavoro è stata annoverata tra le azioni prioritarie, prevedendo idonee misure per ridurre i fattori di rischio negli ambienti più esposti.

Sulla base delle priorità politiche e degli indirizzi programmatici definiti dal citato Atto di indirizzo del Ministro del 28 settembre 2018, è stata adottata la Direttiva ministeriale n. 13 del 31 gennaio 2019<sup>212</sup>, nella quale è stato previsto l'impegno della Direzione Generale dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali nella promozione delle politiche per il miglioramento delle condizioni dei lavoratori, attraverso il rafforzamento delle misure e degli strumenti di tutela della condizione dei lavoratori, nel rispetto dei principi di parità di genere e per i profili di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, valorizzando anche il dialogo sociale.

Anche nel programma del governo attualmente in carica è stata posta attenzione all'ambito prevenzionistico, *in primis* attraverso il "Tavolo di confronto salute e sicurezza nei luoghi di lavoro", recentemente inaugurato da parte del Ministro del Lavoro e del Ministero della Salute, finalizzato ad avviare - in collaborazione con l'INAIL, l'INL, le parti sociali ed in generale con tutti gli attori istituzionali della sicurezza sul lavoro - il Piano straordinario di prevenzione e sicurezza inserito appunto nel programma dell'attuale Governo.

Ciò anche attraverso l'istituzione - con la delibera del Senato della Repubblica del 31 ottobre 2019 - di una Commis-

---

<sup>210</sup> Per approfondimenti si rinvia al § 4, capitolo I.

<sup>211</sup> Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 28 settembre 2018 - Atto di indirizzo per l'individuazione delle priorità politiche per l'anno 2019.

<sup>212</sup> Direttiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 31 gennaio 2019 n. 13 - Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2019.

sione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati. La Commissione è composta da venti senatori, nominati dal Presidente del Senato in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, garantendo, per quanto possibile, un'equilibrata rappresentanza tra i generi.

Prospettive di rafforzamento delle tutele, e al contempo di semplificazione degli adempimenti prevenzionistici, sono ravvisabili anche nei sette disegni di legge di ratifica ed esecuzione di atti di diritto internazionale, la cui approvazione è stata resa nota con un comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 28 novembre 2018<sup>213</sup>. Con specifico riferimento alla materia di SSL, è stata prevista la ratifica della Convenzione sulla salute e la sicurezza dei lavoratori n. 155, fatta a Ginevra il 22 giugno 1981, e della Convenzione sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro n. 187, fatta a Ginevra il 15 giugno 2006.

In tale contesto di programmazione si inserisce, trasversalmente, l'Intesa siglata il 12 dicembre 2018 tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, dal titolo *'Salute e sicurezza attuazione del patto della fabbrica'*.

Nel documento, infatti, sono stati trattati molti temi inerenti al sistema della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, gettando le basi per una serie di iniziative/proposte dirette ad attuare appieno il quadro normativo, e stabilendo il ruolo della pariteticità come elemento di governance del sistema.

Al fine di focalizzare i punti nodali dell'intesa in oggetto, il Dipartimento nazionale Cisl salute e sicurezza sul lavoro ha elaborato e diffuso una nota di approfondimento di merito, dal titolo *'Una conferma del modello partecipativo quale via privilegiata per la prevenzione e le tutele della salute e sicurezza sul lavoro dalle Parti sociali per il settore industria'*.

A far da cornice a questo quadro di programmazione sono le prospettive di riordino, razionalizzazione e modifica della disciplina prevenzionistica, ravvisabili nella Proposta di legge n. 1266, presentata il 15 ottobre 2018 a firma degli On. Speranza, Fornaro ed Epifani, recante *'Modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e altre disposizioni concernenti la vigilanza e la sicurezza sul lavoro nonché prevenzione e assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali'*.

Un primo passo verso la realizzazione degli obiettivi programmatici e delle priorità politiche prospettate dalla precedente compagine governativa è ravvisabile nella legge n. 145 del 30 dicembre 2018 (Legge di Bilancio 2019)<sup>214</sup>. Difatti, tra le disposizioni della legge n. 145/2018, alcune hanno interessato direttamente ed indirettamente la materia della salute e sicurezza sul lavoro, nonché l'attività assicurativa dell'INAIL.

Con specifico riferimento all'attività assicurativa dell'INAIL, è stato sancito che per l'attività di compilazione e trasmissione per via telematica, da parte dei medici e delle strutture sanitarie competenti del Servizio sanitario nazionale, dei certificati medici di infortunio e malattia professionale l'INAIL, a decorrere dal 1° gennaio 2019, debba trasferire annualmente al Fondo sanitario nazionale l'importo di euro 25.000.000.

Sono state previste anche diverse novità per la cosiddetta "polizza casalinghe", ossia l'assicurazione obbligatoria gestita dall'INAIL contro gli infortuni in ambito domestico introdotta dalla legge n. 493/1999. Nel dettaglio, l'articolo 1, comma 534, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, ha modificato gli articoli 7, 8, 9 e 10 della legge n. 493/1999. Tali modifiche sono state oggetto di approfondimento/chiarimento da parte dello stesso Istituto assicuratore tramite la circolare n. 2 del 22 gennaio 2019<sup>215</sup>.

Inoltre, le modalità e i termini di attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 534 della legge n. 145/2018, sono state dettagliate con il decreto del 13 novembre 2019 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, adottato sulla base della determinazione presidenziale dell'INAIL n. 212 del 2 luglio 2019. A chiarimento e completamento delle disposizioni del richiamato decreto l'INAIL ha diramato la circolare n. 37 del 30 dicembre 2019.

L'INAIL ha altresì fornito indicazioni di carattere generale sull'assicurazione contro gli infortuni domestici, attraverso l'opuscolo *'Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni domestici anno 2019'*.

Ulteriori novità in materia di assicurazione obbligatoria sono rinvenibili nei commi da 1121 a 1126 della legge n. 145/2018, nei quali è stata disposta una revisione delle tariffe dei premi e contributi INAIL per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, con effetto dal 1° gennaio 2019 e fino al 31 dicembre 2021.

---

<sup>213</sup> Comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del 28 novembre 2018 n. 29 – Approvazione di sette disegni di legge di ratifica ed esecuzione di atti di diritto internazionale.

<sup>214</sup> Legge del 30 dicembre 2018 n. 145 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.

<sup>215</sup> Circolare INAIL del 22 gennaio 2019 n. 2 - Assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico. Prima informativa sulle modifiche apportate dalla legge di bilancio 2019 alla legge 3 dicembre 1999, n. 493 (articolo 1, commi 534 e 535, legge 30 dicembre 2018, n. 145).

La revisione delle tariffe INAIL è stata resa operativa da tre decreti emanati il 27 febbraio 2019<sup>216</sup> dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze - e registrati dalla Corte dei Conti in data 26 marzo 2019.

Per consentire l'applicazione delle nuove tariffe, è stato previsto un differimento di termini, che l'INAIL, con un avviso pubblicato sul proprio sito<sup>217</sup>, ha precisato essere inerente alla Tariffa ordinaria dipendenti (tod) delle gestioni "Industria", "Artigianato", "Terziario" ed "Altre Attività", nonché alla Tariffa dei premi speciali unitari artigiani e la Tariffa dei premi del settore navigazione.

Ulteriori chiarimenti in merito l'INAIL li ha forniti con la circolare n. 1 del 11 gennaio 2019<sup>218</sup>.

Inoltre tutte le novità sulle modifiche alle tariffe dei premi assicurativi sono state oggetto di trattazione di due pubblicazioni INAIL: 'Nuove tariffe dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Ed. 2019'; e 'Le tariffe dei premi - Le principali novità'.

Infine, conseguentemente alla revisione delle tariffe sono state disposte dalla legge n. 145/2018 delle modifiche al DPR n. 1124/1965 in tema di responsabilità civile per gli infortuni sul lavoro; di assegno funerario, rendita INAIL e del premio supplementare di cui agli artt. 153 e 154.

Chiarimenti ed indicazioni operative, in materia assicurativa, di benefici previdenziali e di indennizzi, sono stati resi dall'INAIL con le circolari n. 37/2018<sup>219</sup>; n. 40/2018<sup>220</sup>; n. 41/2018<sup>221</sup>; n. 27/2019<sup>222</sup> e n. 52/2018<sup>223</sup>.

Inoltre con il DL del 30 dicembre 2019 n. 162 (c.d. decreto Milleproroghe 2019) - convertito, con modifiche, dalla legge n. 8 del 28 febbraio 2020 - è stato previsto che, per digitalizzare la trasmissione dei dati delle verifiche periodiche degli impianti di protezione contro le scariche atmosferiche ed i dispositivi di messa a terra degli impianti elettrici, l'INAIL deve predisporre una Banca dati informatizzata delle stesse.

Sembra opportuno segnalare che nell'ultimo anno l'INAIL è stata istituita come sede del Comitato di gestione del Casellario centrale infortuni (decreto 12 ottobre 2018)<sup>224</sup> e del Comitato amministratore del Fondo per le vittime dell'amianto (decreto 12 marzo 2018)<sup>225</sup>.

In tema di amianto, si segnalano altresì il decreto del 16 dicembre 2019<sup>226</sup> recante i criteri e le modalità per la concessione della pensione di inabilità in favore dei soggetti che abbiano contratto malattie professionali a causa dell'esposizione all'amianto, nonché le circolari dell'INPS n. 34 del 9 marzo 2020<sup>227</sup> e dell'INAIL del 7 febbraio 2020<sup>228</sup>.

---

<sup>216</sup> Decreto del Ministro del lavoro e delle Politiche Sociali del 27 febbraio 2019, registrato dalla Corte dei Conti in data 26 marzo 2019 concernente l'approvazione, nel testo annesso al medesimo decreto di cui formano parte integrante e alla determinazione presidenziale del l'INAIL n. 385 del 2 ottobre 2018, delle Nuove tariffe dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali delle gestioni "Industria, Artigianato, Terziario e Altre attività" e relative modalità di applicazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 1121, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 27 febbraio 2019, registrato dalla Corte dei Conti in data 26 marzo 2019, concernente l'approvazione - come da tabella annessa al medesimo decreto di cui forma parte integrante e alla determinazione adottata dal Presidente dell'INAIL n. 45 del 4 febbraio 2019 - della Nuova tariffa dei premi della gestione Navigazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 1121, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Decreto del Ministro del lavoro e delle Politiche Sociali del 27 febbraio 2019, registrato dalla Corte dei Conti in data 26 marzo 2019 concernente l'approvazione, - come da tabelle 1, 2 e 3 annesse al medesimo decreto di cui formano parte integrante e alla determinazione presidenziale n. 43 del 30 gennaio 2019 - della Nuova tariffa dei premi speciali unitari per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dei titolari di aziende artigiane, dei soci di società fra artigiani lavoratori, nonché dei familiari coadiuvanti del titolare e relative modalità di applicazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 1121 della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

<sup>217</sup> Avviso INAIL del 4 gennaio 2019 - Autoliquidazione 2018-2019: rinvio del termine di pagamento dei premi.

<sup>218</sup> Circolare INAIL del 11 gennaio 2019 n. 1 - Differimento dei termini per l'autoliquidazione 2019. Prime indicazioni.

<sup>219</sup> Circolare INAIL n. 37 del 24 settembre 2018 - Denuncia/comunicazione di infortunio telematica per il settore agricoltura.

<sup>220</sup> Circolare INAIL del 25 ottobre 2018 n. 40 - Prestazioni economiche per infortunio sul lavoro e malattia professionale: settore industria, compreso il settore marittimo, agricoltura, medici esposti a radiazioni ionizzanti e tecnici sanitari di radiologia autonomi. Rivalutazione annuale con decorrenza 1° luglio 2018.

<sup>221</sup> Circolare INAIL del 29 ottobre 2019 n. 41 - Importi degli indennizzi del danno biologico. Rivalutazione annuale con decorrenza 1° luglio 2018.

<sup>222</sup> Circolare INAIL 11 ottobre 2019 n. 27 - Adeguamento della Tabella di indennizzo del danno biologico in capitale approvata con decreto ministeriale 12 luglio 2000. Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 23 aprile 2019 n. 45.

<sup>223</sup> Circolare INAIL del 21 dicembre 2018 n. 52 - Articolo 1, comma 246, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, concernente benefici previdenziali per i lavoratori del settore della produzione di materiale rotabile ferroviario.

<sup>224</sup> Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 12 ottobre 2018 - Ricostituzione del Comitato di gestione del Casellario centrale infortuni, presso l'INAIL.

<sup>225</sup> Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 12 marzo 2019 - Ricostituzione del Comitato amministratore del Fondo per le vittime dell'amianto di cui al Decreto Interministeriale del 12 gennaio 2011, n. 30, presso l'INAIL.

<sup>226</sup> Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 16 dicembre 2019 - Criteri e modalità per la concessione della pensione di inabilità in favore dei soggetti che abbiano contratto malattie professionali a causa dell'esposizione all'amianto.

<sup>227</sup> Circolare INPS, 9 marzo 2020 n. 34 - Pensione di inabilità per soggetti affetti da malattie di origine professionale derivanti da esposizioni all'amianto, ai sensi dell'articolo 1, commi 250-bis e 250-ter della legge 11 dicembre 2016 n. 232.

Invece, in materia di assicurazione obbligatoria, e precisamente in tema di copertura assicurativa INAIL, la Corte di Cassazione, con la sentenza n. 21516 del 31 agosto 2018<sup>229</sup>, è tornata ad affrontare il tema della indennizzabilità dell'infortunio in bici durante il percorso andata/ritorno dal luogo di lavoro - abitazione.

Con la legge n. 145/2018 - al comma 445 dell'articolo 1 - il Legislatore ha anche disposto l'aumento degli importi sanzionatori delle violazioni che, più di altre, incidono sulla tutela degli interessi e della dignità dei lavoratori. Ciò al fine di perseguire l'obiettivo di rafforzare l'attività di vigilanza, volta a contrastare il fenomeno del lavoro sommerso, dell'interposizione, del distacco transnazionale, nonché le infrazioni in materia di orario di lavoro, riposo settimanale e/o giornaliero e di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Alcuni chiarimenti in merito alle maggiorazioni disposte dalla legge di bilancio 2019 sono stati forniti dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) con la circolare n. 2 del 14 gennaio 2019<sup>230</sup>, ad integrazione della quale l'INL ha altresì diramato la nota n. 1148 del 5 febbraio 2019<sup>231</sup>, contenente alcuni chiarimenti sul tema specifico della recidiva. Ulteriori precisazioni riguardo l'individuazione degli illeciti rilevanti ai fini della recidiva e dell'applicazione delle sanzioni maggiorate previste dalla lettera e), comma 445, art. 1, della Legge di Bilancio 2019, sono state fornite sempre dall'INL con la nota n. 2594 del 14 marzo 2019<sup>232</sup>.

La legge n. 145/2018 - all'articolo 1, comma 533 - ha, infine, apportato delle novità anche nell'ambito del reinserimento lavorativo delle persone con disabilità da lavoro.

Indicazioni di dettaglio in merito alla specifica misura del rimborso del 60% della retribuzione introdotta dall'articolo 1, comma 533, della legge n. 145/2018 sono state fornite dall'INAIL al paragrafo 7 della circolare n. 6 del 26 febbraio 2019<sup>233</sup>.

Nuovi interventi in materia di reinserimento lavorativo sono altresì stati previsti dall'INAIL.

Infatti, con la delibera n. 21 dell'11 dicembre 2018<sup>234</sup>, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (CIV) dell'INAIL ha approvato l'integrazione delle '*Linee di indirizzo per il reinserimento lavorativo*'.

La citata integrazione è stata allegata alla delibera, e prevede: la semplificazione dell'*iter* procedurale; le modifiche normative; l'informazione/formazione; la multidisciplinarietà e la rete sul territorio; gli interventi finalizzati all'inserimento in nuova occupazione.

Invece, con la determinazione presidenziale del 19 dicembre 2018 n. 527<sup>235</sup>, l'INAIL ha apportato delle modifiche al '*Regolamento per il reinserimento e l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro*'.

Le istruzioni operative per l'applicazione delle citate modifiche al Regolamento per il reinserimento lavorativo delle persone con disabilità da lavoro sono state fornite dallo stesso Istituto con la circolare n. 6 del 26 febbraio 2019.

Al fine di dare attuazione agli obiettivi strategici e operativi prefissati dal Governo in materia prevenzionistica in sede di programmazione politica, nel nostro periodo di riferimento, sono stati emanati anche numerosi provvedimenti concernenti aspetti prevenzionistici eterogenei.

Tra questi: il decreto del 22 gennaio 2019<sup>236</sup>, recante disposizioni per l'individuazione della procedure di revisione, integrazione e apposizione della segnaletica stradale destinata alle attività lavorative che si svolgono in presenza di traffico veicolare (oggetto di chiarimento dell'interpello n. 5/2019<sup>237</sup>); il d.lgs. n. 17/2019<sup>238</sup> di adeguamento della

---

<sup>228</sup> Circolare INAIL 7, febbraio 2020 - Oggetto Fondo per le vittime dell'amianto di cui all'articolo 1, comma 278, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Estensione per gli anni 2019 e 2020 delle prestazioni in favore degli eredi di coloro che sono deceduti a seguito di patologie asbesto-correlate per l'esposizione all'amianto, nell'esecuzione delle operazioni portuali nei porti nei quali hanno trovato applicazione le disposizioni di cui alla legge 27 marzo 1992, n. 257. Art. 33-bis, comma 1, del decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito con modificazioni dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157.

<sup>229</sup> Cassazione Civile, Sez. Lav., 31 agosto 2018, n. 21516 - E' infortunio in itinere quello del lavoratore in bicicletta se l'uso del mezzo era "necessitato" per mancanza di mezzi pubblici e problemi di deambulazione.

<sup>230</sup> Circolare dell'INL, 14 gennaio 2019 n. 2 - Art. 1, comma 445 lett. d) e f). Legge n. 145/2018. Maggiorazioni sanzioni.

<sup>231</sup> Nota dell'INL, 5 febbraio 2019 n. 1148 - Art. 1, comma 445, lett. e), L. n. 145/2018 - Maggiorazioni sanzioni. Nota integrativa alla circolare n. 2/2019.

<sup>232</sup> Nota dell'INL, 14 marzo 2019 n. 2594 - Art. 1, comma 445, lett. e), L. n. 145/2018 - maggiorazioni sanzioni - indicazioni operative.

<sup>233</sup> Circolare INAIL del 26 febbraio 2019 n. 6 - Determinazione del Presidente dell'INAIL 19 dicembre 2018, n. 527. "Regolamento per il reinserimento e l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro" in attuazione dell'art. 1, comma 166, legge 23 dicembre 2014, n. 190. Modifiche agli articoli 5, 6 e 9.

<sup>234</sup> Delibera INAIL del 11 dicembre 2018 n. 21 - Integrazione delle Linee di indirizzo per il reinserimento lavorativo.

<sup>235</sup> Determinazione Presidente INAIL del 19 dicembre 2018 n. 527 - Regolamento per il reinserimento e l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro, in attuazione dell'art.1, comma 166, legge 23 dicembre 2014, n. 190. Modifiche agli articoli 5, 6 e 9.

<sup>236</sup> Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 22 gennaio 2019 - Individuazione della procedure di revisione, integrazione e apposizione della segnaletica stradale destinata alle attività lavorative che si svolgono in presenza di traffico veicolare.

<sup>237</sup> Interpello del 15 luglio 2019 n. 5 - Decreto 22 gennaio 2019 recante criteri generali di sicurezza relativi alle procedure di revisione, integrazione e apposizione di segnaletica stradale destinata ad attività lavorative in presenza di traffico veicolare - chiarimenti sull'aggiornamento dei corsi di formazione già effettuati secondo le regole del 2013.

<sup>238</sup> Decreto legislativo del 19 febbraio 2019, n. 17 - Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n.

normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2016/425 sui DPI, sulla cui materia, tra l'altro, è stata recentemente emanata la direttiva (UE) 2019/1832; il decreto del 14 gennaio 2019<sup>239</sup>, concernente la disciplina dei rapporti tra enti e operatori volontari del servizio civile universale; il decreto direttoriale n. 6/2020<sup>240</sup>, recante l'elenco dei soggetti abilitati per l'effettuazione delle verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro; il decreto del 21 agosto 2019 n. 127, con il quale è stato adottato il Regolamento recante l'applicazione del d.lgs. n. 81/2008, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, nell'ambito delle articolazioni centrali e periferiche della Polizia di Stato, del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, nonché delle strutture del Ministero dell'interno destinate per finalità istituzionali alle attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica<sup>241</sup>; la circolare n. 4393 del 4 marzo 2019<sup>242</sup>, con la quale è stato reso noto l'aggiornamento delle tariffe per l'attività di verifica periodica delle attrezzature di lavoro.

## 2. LA PROGRAMMAZIONE IN MATERIA DI TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

Con il decreto del 28 settembre 2018, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha dato l'avvio alla pianificazione strategica per l'anno 2019, individuando le priorità politiche e gli obiettivi, in coerenza con la programmazione economica e finanziaria per il triennio 2019/2021, ed in linea con quanto esposto nel "Contratto per il Governo del Cambiamento". Più nel particolare, le priorità politiche delineate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel documento in commento sono state:

- Priorità 1 - Introduzione del Reddito di cittadinanza;
- Priorità 2 - Promozione delle politiche del lavoro;
- Priorità 3 - Promozione delle politiche di integrazione sociale e contrasto alla povertà;
- Priorità 4 - Politiche previdenziali;
- Priorità 5 - Prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza.

Con riferimento alla materia della salute e sicurezza sul lavoro, nell'ambito del miglioramento delle politiche del lavoro (Priorità 2), essa è stata annoverata tra le azioni prioritarie, prevedendo idonee misure per ridurre i fattori di rischio negli ambienti più esposti.

A tal fine, è stata ravvisata la necessità di introdurre strumenti concreti, pratici, adeguati alle condizioni di lavoro e alle dimensioni dell'impresa, che siano in grado di assicurare il benessere e l'integrità fisica dei lavoratori e la sostenibilità economica e organizzativa delle imprese.

Dalla lettura del documento si evince altresì l'intenzione di potenziare le verifiche in materia, e di valutare con le regioni la possibilità di ricercare modalità ulteriori di misure di sicurezza rispetto alle ispezioni.

Sulla base delle priorità politiche e degli indirizzi programmatici definiti nell'Atto di indirizzo del Ministro del 28 settembre 2018<sup>243</sup>, è stata adottata la Direttiva ministeriale n. 13 del 31 gennaio 2019, che è stata dunque elaborata assicurando il collegamento e la coerenza tra le priorità politiche del Governo e quelle assegnate dal Ministro al Dicastero, con l'Atto d'indirizzo del 28 settembre 2018.

Precisamente, con la Direttiva generale per l'anno 2019 - adottata unitamente al Piano della *performance* - il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha esplicitato le linee d'azione, e gli obiettivi triennali e annuali, che i dirigenti di primo livello dovranno sviluppare nel corso del 2019.

Nel documento è stato evidenziato l'intento che l'azione dell'Amministrazione, nel corso del 2019, sia incentrata a perseguire rilevanti obiettivi finalizzati a sostenere le politiche del lavoro, anche attraverso un rafforzato raccordo con l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) e l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), affinché si intensifichi l'apporto qualitativo di tutti i soggetti istituzionali che operano, ciascuno per i rispettivi ambiti di competenza, sui temi del lavoro e sui suoi profili regolatori, anche in ordine alla tutela della salute e sicurezza, nonché su quelli

---

2016/425 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sui dispositivi di protezione individuale e che abroga la direttiva 89/686/CEE del Consiglio.

<sup>239</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 14 gennaio 2019 - Disposizioni concernenti la disciplina dei rapporti tra enti e operatori volontari del servizio civile universale.

<sup>240</sup> Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 25 febbraio 2019, n. 8 - Ventitreesimo elenco dei soggetti abilitati per l'effettuazione delle verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro.

<sup>241</sup> Cfr. capitolo XI, §2.

<sup>242</sup> Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 4 marzo 2019, n. 4393 - Aggiornamento delle tariffe per l'attività di verifica periodica delle attrezzature di lavoro.

<sup>243</sup> Ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 286/99 e dell'articolo 14, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001.

della conciliazione e della mediazione delle controversie di lavoro, della garanzia di forme di sostegno al reddito e dell'uscita dal mondo del lavoro secondo nuove forme di flessibilità.

Con specifico riferimento alla materia prevenzionistica nel documento è stato previsto l'impegno della Direzione Generale dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali nella promozione delle politiche per il miglioramento delle condizioni dei lavoratori, attraverso il rafforzamento delle misure e degli strumenti di tutela della condizione dei lavoratori, nel rispetto dei principi di parità di genere e per i profili di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, valorizzando anche il dialogo sociale.

La Direzione Generale dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali dovrebbe concorrere, altresì, con le altre strutture coinvolte nell'attuazione di strumenti innovativi finalizzati alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, fornendo il supporto alle attività della Consigliera nazionale di parità e al comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità e di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici.

La materia prevenzionistica è stata attenzionata anche nel programma dell'attuale Governo.

Precisamente, al punto 4, lettera e), è stato evidenziato che occorre realizzare un piano strategico di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, assicurando livelli elevati di sicurezza e di tutela della salute nei luoghi di lavoro, nonché un sistema di efficiente vigilanza, corredato da un adeguato apparato sanzionatorio.

Prospettive di rafforzamento delle tutele, e al contempo semplificazioni degli adempimenti prevenzionistici sono ravvisabili anche nei sette disegni di legge di ratifica ed esecuzione di atti di diritto internazionale approvati dal Consiglio dei Ministri. Con il comunicato n. 29 del 28 novembre 2018, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha infatti reso noto di aver approvato sette disegni di legge di ratifica ed esecuzione di atti di diritto internazionale.

Con specifico riferimento alla materia di SSL, è stata prevista la ratifica della Convenzione sulla salute e la sicurezza dei lavoratori, n. 155, realizzata a Ginevra il 22 giugno 1981, e relativo Protocollo, compiuto a Ginevra il 20 giugno 2002 e della Convenzione sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro, n. 187, a Ginevra il 15 giugno 2006.

Nel Comunicato n. 29/2018 è stato evidenziato che gli atti oggetto del DDL di ratifica sono diretti a prevenire gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e a creare un ambiente di lavoro sempre più sicuro e salubre, mediante un'azione progressiva e coordinata sia a livello nazionale che a livello di impresa, con la piena partecipazione di tutte le parti interessate.

Infatti, le norme internazionali in oggetto costituiscono un quadro di riferimento per l'istituzione e l'attuazione di sistemi nazionali di salute e sicurezza sul lavoro adattabili alle condizioni nazionali.

La strategia promossa in questi strumenti prevede azioni in quattro ambiti:

- formulazione, attuazione e revisione periodica di una politica nazionale coerente in materia di salute, di sicurezza dei lavoratori e di ambiente di lavoro;
- promozione del dialogo sociale mediante la partecipazione, la collaborazione e la cooperazione piena e a tutti i livelli dei datori di lavoro, dei lavoratori e delle rispettive organizzazioni, nonché di tutte le altre persone interessate;
- definizione delle funzioni, delle responsabilità, degli obblighi e dei rispettivi diritti degli interlocutori sociali;
- sviluppo e diffusione delle conoscenze, istruzione, formazione e informazione.

## **2.1. L'Intesa tra Confindustria e Cgil, Cisl, Uil sui temi della salute e sicurezza sul lavoro**

In tale contesto di programmazione si inserisce, trasversalmente, l'Intesa siglata il 12 dicembre 2018 tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, dal titolo '*Salute e sicurezza attuazione del patto della fabbrica*'.

Nel documento, infatti, sono stati trattati molti temi inerenti al sistema della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, gettando le basi per una serie di iniziative/proposte dirette ad attuare appieno il quadro normativo, e stabilendo il ruolo della pariteticità come elemento di governance del sistema.

Strutturalmente, l'intesa consta di 12 paragrafi. Precisamente l'Indice dei contenuti e delle proposte del documento è il seguente:

1. Un nuovo modello di assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali;
2. Migliorare il quadro normativo e regolatorio;
3. Intervenire sul d.lgs 81/2008 e s.m.i.;
4. La vigilanza;
5. Evitare gli infortuni gravi e mortali più ricorrenti;
6. Un protocollo d'intesa fra INAIL e parti sociali;
7. Ruolo delle parti sociali nel SINP (Sistema informativo nazionale per la prevenzione);

8. Nuove modalità organizzative e di lavoro;
9. Richiamo a precedenti posizioni comuni;
10. Il reinserimento lavorativo e l'accomodamento ragionevole;
11. Accordo interconfederale sulla rappresentanza e pariteticità in materia di salute e sicurezza;
12. Fondo pubblico per la tutela dei malati di amianto;

L'Intesa è dunque composta sostanzialmente di due parti.

Nella prima parte sono stati affrontati tanti temi inerenti al sistema delle tutele della salute e della sicurezza sul lavoro, proponendo al contempo iniziative comuni, proposte congiunte e finalità condivise, per promuovere la prevenzione, contrastare l'esposizione a rischio e garantire più elevati standard di sicurezza, rafforzando il clima di cooperazione tra imprese e lavoratori. Nella prima sezione dell'intesa le parti hanno puntato inoltre al miglioramento delle tutele assicurative dell'INAIL per garantire, nel rispetto degli equilibri tra premi e prestazioni, migliori livelli di tutela a favore dei malati di origine professionale e degli infortunati. Le Parti hanno altresì convenuto sull'opportunità di promuovere un Fondo per la tutela dei malati affetti da morbidità causata dall'amianto, al fine di garantire loro un sostegno adeguato.

Nella prima parte del documento è stato anche avviato un confronto sui temi della salute e della sicurezza in relazione alle nuove tecnologie, alle nuove forme di organizzazione del lavoro e, pertanto, al bisogno di nuove disposizioni di tutela, definendo al contempo alcuni criteri per la rappresentanza dei lavoratori in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro.

La seconda ed ultima parte del documento è costituita da un focus sull'analisi dell'Accordo interconfederale sulla rappresentanza e pariteticità in materia di salute e sicurezza, con il quale è stato revisionato integralmente l'Accordo interconfederale del 22 giugno 1995.

Il Dipartimento nazionale CISL salute e sicurezza sul lavoro, al fine di focalizzare i punti nodali dell'intesa in oggetto, ha elaborato e diffuso una nota di approfondimento di merito, dal titolo *'Una conferma del modello partecipativo quale via privilegiata per la prevenzione e le tutele della salute e sicurezza sul lavoro dalle Parti sociali per il settore industria'*.

Nella nota in parola, è stato evidenziato che uno dei principali obiettivi dell'Intesa, è quello di riposizionare il ruolo della Confindustria e di Cgil, Cisl, Uil, a cardine centrale sulle questioni inerenti la tutela della salute e sicurezza sul lavoro, evidenziando i punti di condivisione e il lavoro congiunto svolto, puntando alla riaffermazione del modello partecipativo, quale via da perseguire e privilegiare per realizzare un concreto cambiamento, in ottica di miglioramento continuo.

Ad essere analizzati nella nota sono stati *in primis* i paragrafi della prima parte dell'Intesa, attraverso l'individuazione di cinque macro assi : le Parti e il d.lgs. n. 81/2008 s.m.; le Parti e il rapporto con le istituzioni; le Parti e le tutele a fronte dell'evoluzione tecnologica ed organizzativa; le Parti e la vigilanza in materia prevenzionale; le posizioni comuni in materia di salute e sicurezza.

Tale parte dell'Intesa è caratterizzata dalla scelta degli estensori di non limitarsi a richiamare gli accordi stipulati negli anni tra le Parti, ma di riportare fedelmente, nel testo, copia originale degli stessi.

Entrando nel merito, in riferimento alle Parti e al d.lgs. n. 81/2008, nella nota in commento, è stato evidenziato come nell'Intesa sia stata confermata l'assoluta necessità di elaborazione della *'Strategia nazionale di prevenzione'*, quale documento politico fondamentale per orientare efficacemente gli interventi di prevenzione, all'interno di un quadro complessivo di priorità e piani d'azione che ogni Paese è chiamato ad avere. È stato infatti ricordato come l'Italia sia, ad oggi, l'unico paese senza una propria strategia nazionale di prevenzione. Anche il ritardo nell'emanazione di un rilevante numero di decreti attuativi, previsti dal d.lgs. n. 81/2008, è stato richiamato nell'Intesa quale aspetto rilevante del ritardo dell'efficacia del sistema prevenzionale.

La nota evidenzia come il paragrafo 3 dell'Intesa, dedicato alle proposte congiunte in tema di interventi di modifica e/o integrazione del d.lgs. 81/2008, ricopra un ruolo rilevante nel complessivo testo della prima parte del documento.

D'altra parte, la partecipazione delle Parti sociali, sottoscrittrici dell'Intesa, in qualità di componenti ufficiali ai lavori della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, ha offerto nel tempo una costante occasione di confronto e lavoro congiunto, anche con tutti gli altri componenti, sui temi della salute sicurezza sul lavoro e, più specificamente, in merito alle questioni inerenti all'applicazione della normativa vigente, a partire dal d.lgs. 81/2008.

Nel terzo paragrafo dell'intesa, pertanto, è stato evidenziato come il d.lgs 81/2008 - pur continuando ad essere considerato il principale *corpus* normativo in materia di salute e sicurezza, da salvaguardare nella sua struttura - abbia manifestato, nel corso dei suoi 10 anni di applicazione, aspetti interpretativi ed applicativi meritevoli di intervento correttivo.

È stata conseguentemente condivisa tra le parti una proposta di intervento legislativo che, prendendo atto delle criticità che hanno inciso sulla applicazione concreta e positiva delle disposizioni del d.lgs n. 81/2008, introduca dei correttivi,



pur confermandone l'attuale impianto complessivo. Sono stati quindi puntualmente elencati i principi ispiratori degli interventi modificativi e/o integrativi del d.lgs n. 81/2008 proposti al Legislatore.

La seconda macro area tematica dell'Intesa, analizzata nella nota di approfondimento in commento, è dedicata alle Parti e al rapporto con le istituzioni e, in specifico, all'INAIL.

Nella nota è stato rilevato come nell'Intesa emerga l'intento di vedere rafforzato il ruolo dell'Istituto, preservandone la *governance* duale, con una più ampia autonomia decisionale, patrimoniale ed organizzativa, che porta a perseguire l'obiettivo di un bilancio tendenzialmente in pareggio - a favore degli investimenti in prevenzione, ricerca e supporto alle imprese e ai lavoratori - anziché in avanzo patrimoniale e finanziario ingente, non permettendo così un più ampio utilizzo di risorse per le prestazioni a favore dei malati e degli infortunati e per la riabilitazione.

Tra le proposte (in linea con lo spirito dell'Intesa di un pieno rilancio del ruolo delle Parti sociali nel sistema prevenzionistico) meritevole di rilievo è l'istituzione di un tavolo permanente con l'INAIL, di analisi approfondita dei dati su infortuni e malattie professionali per l'individuazione delle cause più frequenti e per la definizione di interventi mirati di prevenzione. In tal senso, dal testo dell'Intesa emerge anche l'esigenza delle Parti sottoscrittrici del vedere rispettata e resa effettiva la loro partecipazione al SINP (Sistema Informativo Nazionale di Prevenzione), riconoscendo allo strumento un'importante funzione volta allo svolgere efficaci politiche prevenzionali a partire proprio dall'analisi dei dati e dall'interazione tra questi.

Nelle ultime tre macro aree tematiche dell'Intesa<sup>244</sup>, approfondite nella nota in esame, sono state trattate tematiche e condivise posizioni e proposte congiunte in materia di: incidenza delle innovazioni tecnologiche ed organizzative sulle tutele e sulla necessaria evoluzione di queste; accomodamento ragionevole; reinserimento lavorativo; formazione; sorveglianza sanitaria su sostanze stupefacenti ed alcool; vigilanza.

L'Intesa si conclude riportando l'*Accordo interconfederale sulla rappresentanza e pariteticità in materia di salute e sicurezza*' con il quale le Parti, dopo ben ventitré anni, hanno rivisto integralmente l'Accordo interconfederale del 22 giugno del 1995.

Sia nell'Intesa che nella nota di approfondimento della stessa, è stato puntualizzato che il nuovo Accordo diviene atto di riferimento per Confindustria e Cgil, Cisl, Uil, sui temi della rappresentanza e pariteticità, andando così ad escludere l'operatività del Fondo, previsto all'art. 52 del d.lgs. n. 81/2008<sup>245</sup>, a favore delle realtà in cui la contrattazione collettiva non abbia provveduto in modo adeguato a regolare tali temi.

## 2.2 Prospettive di modifica della disciplina prevenzionistica

A far da cornice al quadro di programmazione su delineato sono le prospettive di riordino, razionalizzazione e modifica della disciplina prevenzionistica, ravvisabili nella Proposta di legge n. 1266 attualmente in discussione nelle competenti sedi istituzionali.

Più in particolare, il 15 ottobre 2018 è stata presentata la Proposta di legge n. 1266 a firma degli On. Speranza, Fornaro ed Epifani, recante *'Modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e altre disposizioni concernenti la vigilanza e la sicurezza sul lavoro nonché prevenzione e assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali'*.

Dalla relazione introduttiva della richiamata proposta n. 1266, emerge l'intento di semplificazione e razionalizzazione della materia di salute e sicurezza sul lavoro; la necessità di estendere la cultura della prevenzione, di valorizzare gli incentivi alle imprese che rispettano gli obblighi di sicurezza, e di intensificare l'attività ispettiva in materia.

Entrando nel merito, la proposta di legge n. 1266 è composta da cinque articoli. L'articolo 1 reca modifiche all'articolo 8 del d.lgs n. 81/2008, che ha istituito il Sistema informativo nazionale per la prevenzione (SINP), al quale è stata data attuazione con il decreto n. 183 del 27 settembre 2017 del Ministero della Lavoro e delle Politiche Sociali.

Precisamente, è stato previsto l'inserimento all'articolo 8 del d.lgs. n. 81/2008 delle associazioni (in aggiunta agli organismi paritetici e agli istituti di settore a carattere scientifico) tra i soggetti che concorrono allo sviluppo del SINP.

Nell'articolo 1 è stato altresì disposto di aggiungere all'articolo 8 del d.lgs. n. 81/2008 la previsione di una relazione semestrale del Ministero del lavoro alle Camere *"sulle azioni, sugli interventi e sui risultati connessi alle attività per la prevenzione e la sicurezza nei luoghi di lavoro svolte mediante il SINP"*. Previsione che consentirebbe dunque al Legislatore un controllo sulla efficacia dell'azione del SINP.

Gli articoli 2 (*modifiche al d.lgs. n. 149/2015*) e 3 (*modifiche al d.lgs. n. 124/2004*) della proposta di legge n. 1266 hanno invece ad oggetto la distribuzione delle competenze in tema di vigilanza, da un lato, e la consulenza e preven-

---

<sup>244</sup> Rispettivamente: le Parti e le tutele a fronte dell'evoluzione tecnologica ed organizzativa; le Parti e la vigilanza in materia prevenzionale; le posizioni comuni in materia di salute e sicurezza.

<sup>245</sup> Non ancora operativo per mancanza del decreto ministeriale attuativo.

zione, dall'altro. Secondo la relazione introduttiva della PDL *“l'articolo 2, modificando il decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, e l'articolo 3, modificando il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, intendono non confondere, ma distinguere le funzioni di controllo sull'efficacia degli interventi, che attengono all'Ispettorato Nazionale del Lavoro, da quelle di consulenza e prevenzione, che attengono all'INAIL.”*

Nel dettaglio, l'articolo 2, della proposta n. 1266, interviene nell'ambito dei compiti dell'INL, modificando il d.lgs. 149/2015 e:

- specificando che tra le attività ispettive attribuite all'Ispettorato (già esercitate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dall'Inps e dall'INAIL) rientrano anche quelle relative alla vigilanza sull'applicazione delle misure e delle prescrizioni per la salute e la sicurezza sul lavoro e che le attività di prevenzione e di consulenza rientrano nella competenza dell'INAIL (comma 1, lett. a);
- inserendo tra le funzioni dell'Ispettorato gli accertamenti sulla regolarità, sui requisiti e sulle modalità dei rapporti di lavoro e sulla dinamica degli infortuni (in luogo di quelli attualmente previsti in materia di riconoscimento del diritto a prestazioni per infortuni su lavoro) (comma 1, lett. b, n. 1);
- disponendo che, nell'ambito delle azioni volte al contrasto del lavoro sommerso, l'Ispettorato deve svolgere attività di vigilanza e controllo (non di prevenzione e promozione della legalità come attualmente previsto), eliminando, contestualmente, il riferimento all'articolo 8 del d.lgs. 124/2004 che disciplina l'attività di prevenzione e promozione presso i datori di lavoro, finalizzata al rispetto della normativa in materia lavoristica e previdenziale (comma 1, lett. b, n. 2).

Invece, l'articolo 3 intende sostituire l'articolo 8 del d.lgs. 23 aprile 2004 n. 124 - che nell'attuale formulazione, attribuisce competenze alle articolazioni territoriali del Ministero del Lavoro - attribuendo all'INAIL il compito di organizzare le attività di prevenzione e promozione in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro, svolte presso i datori di lavoro e volte a garantire il rispetto della normativa, in particolare in materia di lavoro e previdenza.

Vengono posti in capo all'INAIL anche l'obbligo di fornire indicazioni operative sulla corretta attuazione della normativa lavoristica e previdenziale, nel caso in cui rilevi inosservanze o applicazioni non corrette, con particolare riferimento agli istituti di maggiore ricorrenza, da cui non consegua l'adozione di sanzioni penali o amministrative, nonché l'attività di informazione e di aggiornamento proposta nei confronti di enti, datori di lavoro e associazioni, da svolgersi, a cura e spese di questi ultimi soggetti, attraverso apposite convenzioni.

L'articolo 4 della proposta in commento tende ad introdurre alcune modifiche al meccanismo di oscillazione della tariffa dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Istituto recentemente rinnovato dal decreto ministeriale del 27 febbraio 2019, successivo alla presentazione della proposta n. 1266<sup>246</sup>.

Nello specifico, l'articolo 4 introduce, per il triennio 2019-2021, una ulteriore riduzione del tasso medio del premio applicabile all'impresa, a determinate condizioni, in relazione al numero di lavoratori presenti nella stessa e aggiuntiva rispetto alle agevolazioni attualmente previste in materia.

Infine, l'articolo 5 della proposta di legge n. 1266 prevede un piano di assunzione per aumentare il numero degli ispettori del lavoro, al fine di rafforzare il contrasto del lavoro illegale e della violazione delle norme in materia di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro.

È opportuno evidenziare che il Legislatore, nell'ultimo anno, ha già mirato al potenziamento dell'INL, mettendo a sua disposizione un maggior numero risorse umane ed economiche. In tal senso, le disposizioni del comma 445, dell'articolo 1, della legge n. 145 del 30 dicembre 2018 (legge di Bilancio 2019) hanno autorizzato l'INL ad assumere nuovo personale prevalentemente ispettivo, prevedendo al contempo adeguate coperture finanziarie<sup>247</sup>.

### **3. LE NOVITÀ IN MATERIA DI ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA**

Un primo passo verso la realizzazione degli obiettivi programmatici e delle priorità politiche, prospettate dalla precedente compagine governativa, è ravvisabile nella legge n. 145 del 30 dicembre 2018 (Legge di Bilancio 2019), pubblicata nella G.U. del 31 dicembre 2018.

Difatti, tra le disposizioni della legge n. 145/2018, alcune hanno interessato direttamente ed indirettamente la materia della salute e sicurezza sul lavoro nonché l'attività assicurativa dell'INAIL.

Nello specifico, le citate disposizioni sono contenute nella parte I; sezione I (Misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmatici); art. 1 (Risultati differenziali. norme in materia di entrata e di spesa e altre disposizioni. fondi speciali), e sono:

- la previsione di cui al comma 445, a norma del quale, al fine di rafforzare l'attività di contrasto del fenomeno del la-

---

<sup>246</sup> Per approfondimenti si rinvia alla lettura del § 3 di questo capitolo.

<sup>247</sup> Per approfondimenti si rinvia alla lettura del § 2, capitolo V.

voro sommerso e irregolare e la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro è stato autorizzato ad assumere a tempo indeterminato personale prevalentemente ispettivo pari a 300 unità per l'anno 2019, a 300 unità per l'anno 2020 e a 330 unità per l'anno 2021.

Oltre alle nuove assunzioni, è stato anche disposto un aumento degli importi di alcune sanzioni in materia di lavoro e legislazione sociale. Precisamente, per quanto riguarda gli importi dovuti per la violazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, sanzionate in via amministrativa o penale sono stati aumentati del 10 per cento.

Le citate maggiorazioni vengono raddoppiate ove, nei tre anni precedenti, il datore di lavoro sia stato destinatario di sanzioni amministrative o penali per i medesimi illeciti<sup>248</sup>;

- il comma 533, in cui sono ravvisabili sensibili novità anche in tema di reinserimento lavorativo<sup>249</sup>;
- in materia di appalti pubblici, al comma 912 dell'art. 1, è stata disposta una deroga alla disciplina dei contratti sotto soglia e per l'affidamento di lavori tramite procedura negoziata<sup>250</sup>;
- in materia di prevenzione incendi i commi 566-568 dell'art. 1, riportano disposizioni inerenti l'adeguamento antincendio degli edifici storici.

Sempre in materia di prevenzione incendi è stata disposta (comma 1141, art. 1) la proroga, al 31 dicembre 2019, del termine per il completamento dell'adeguamento alle disposizioni di prevenzione incendi per le attività ricettive turistico-alberghiere con oltre 25 posti letto, localizzate nei territori colpiti dagli eccezionali eventi meteorologici che si sono verificati a partire dal 2 ottobre 2018<sup>251</sup>;

Con specifico riferimento all'attività assicurativa dell'INAIL, al comma 526 è stato sancito che per l'attività di compilazione e trasmissione per via telematica, da parte dei medici e delle strutture sanitarie competenti del Servizio sanitario nazionale, dei certificati medici di infortunio e malattia professionale<sup>252</sup>, l'INAIL, a decorrere dal 1° gennaio 2019, debba trasferire annualmente al Fondo sanitario nazionale l'importo di euro 25.000.000, mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato e successiva riassegnazione alla spesa, da ripartire tra le regioni e le province autonome in sede di predisposizione della proposta di riparto della quota indistinta delle risorse relative al fabbisogno standard nazionale. Per gli anni successivi al 2019, è stato previsto che tale importo sia maggiorato del tasso di inflazione programmato dal Governo.

Tuttavia, al comma 529, è stato specificato che l'importo può essere rivisto ogni due anni sulla base dell'incremento della percentuale del rapporto tra il numero dei certificati compilati e trasmessi telematicamente all'INAIL e gli infortuni e le malattie professionali denunciati nel biennio di riferimento rispetto a quello precedente. Il trasferimento a carico dell'INAIL non può comunque superare l'importo di cui al comma 526, maggiorato del 20%, al netto della rivalutazione per il tasso programmato d'inflazione.

Al comma 527 è stato altresì previsto che una parte dei predetti trasferimenti dell'INAIL<sup>253</sup> debba implementare - per il personale dipendente del Servizio sanitario regionale - direttamente i fondi di ciascuna azienda o ente per la contrattazione decentrata integrativa. Al comma 528 è stato invece puntualizzato che un'altra parte<sup>254</sup> dei trasferimenti in parola ha destinazione vincolata al fondo destinato ai rinnovi contrattuali della medicina convenzionata, incrementando la quota capitaria riconosciuta per assistito al medico di medicina generale.

Infine, al comma 530 è stato disposto che per il rilascio dei certificati medici di infortunio o malattia professionale non può essere richiesto nessun compenso agli assistiti.

La legge n. 145/2018 ha previsto anche diverse novità per la cosiddetta "polizza casalinghe", ossia l'assicurazione obbligatoria gestita dall'INAIL contro gli infortuni in ambito domestico introdotta dalla legge 493/1999.

Nel dettaglio, l'articolo 1, comma 534, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, ha modificato gli articoli 7, 8, 9 e 10 della legge n. 493/1999.

Tali modifiche sono state oggetto di approfondimento/chiarimento da parte dello stesso Istituto assicuratore, tramite la circolare n. 2 del 22 gennaio 2019.

Nel particolare, nella citata circolare l'INAIL ha premesso che le nuove disposizioni hanno ulteriormente ampliato e

---

<sup>248</sup> Per approfondimenti si rinvia alla lettura del § 4 di questo capitolo.

<sup>249</sup> Per approfondimenti si rinvia alla lettura del § 6 di questo capitolo.

<sup>250</sup> Per approfondimenti si rinvia alla lettura del § 2, capitolo VI.

<sup>251</sup> Per approfondimenti si rinvia alla lettura del § 3, capitolo XI.

<sup>252</sup> Di cui all'art. 53 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124.

<sup>253</sup> Determinata con intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

<sup>254</sup> Sempre determinata con intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

migliorato la tutela assicurativa delle persone che svolgono, a titolo gratuito e senza vincolo di subordinazione, un'attività rivolta alla cura dei componenti della famiglia e dell'ambiente in cui dimorano, in modo abituale ed esclusivo, vale a dire non svolgono altre attività per le quali sussiste obbligo di iscrizione a un altro ente o cassa previdenziale. Tuttavia è stato evidenziato come a tale miglioramento delle prestazioni erogate in caso di infortuni sia corrisposta una diversa misura del costo dell'assicurazione, con conseguente aumento del premio assicurativo annuo.

Entrando nel merito delle modifiche, nel provvedimento in commento è stato precisato che l'ampliamento della tutela, introdotto dalla legge del 30 dicembre 2018 n. 145, ha riguardato innanzitutto l'abbassamento del grado di inabilità permanente necessario per la costituzione della rendita, che passa dal 27 per cento al 16 per cento<sup>255</sup>.

Inoltre, all'articolo 9 della legge n. 145/2018, dopo il comma 2 sono stati inseriti i commi 2-*bis* e 2-*ter*, a norma dei quali adesso, qualora l'inabilità permanente<sup>256</sup> sia compresa tra il 6 e il 15 per cento, viene corrisposta una prestazione *una tantum* di importo pari a euro 300 rivalutabile con le stesse modalità previste per la rendita per inabilità permanente. Invece, ai titolari di rendita, che versano in una o più delle condizioni menomative elencate nella tabella allegato n. 3 del DPR n. 1124/1965, e che necessitano di assistenza personale continuativa, è altresì riconosciuto l'assegno per assistenza personale continuativa, di cui all'articolo 76 del citato DPR.

Infine, è stato disposto che la tutela assicurativa operi per le persone di età compresa tra i 18 e i 67 anni, anziché tra i 18 e i 65 anni.

La legge di bilancio 2019 ha poi previsto di destinare annualmente delle risorse per la realizzazione, a cura dell'INAIL, di campagne informative a livello nazionale, finalizzate alla prevenzione degli infortuni negli ambienti di civile abitazione.

Nella circolare n. 2/2019 è stato altresì sottolineato come l'importo del premio assicurativo, in relazione al commentato ampliamento delle prestazioni, è stato fissato dalla legge n. 145/2018 in euro 24,00 annui.

Le modalità e i termini per assolvere all'obbligo assicurativo, compreso il pagamento del premio<sup>257</sup>, dovranno essere disciplinati da un decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, su proposta del presidente dell'INAIL.

In attesa della emanazione del predetto decreto, al fine di garantire la copertura assicurativa, l'INAIL nel provvedimento in commento ha chiarito che per il 2018 - tenuto conto della scadenza del 31 gennaio 2019 fissata per il pagamento del premio - l'importo che doveva essere versato entro tale data rimaneva invariato in euro 12,91. Il previsto decreto interministeriale provvederà a regolare la richiesta di integrazione del premio per il 2019, al fine di allineare il predetto importo all'ammontare di euro 24,00 fissato dalla nuova normativa.

Pertanto, ai fini del rinnovo dell'assicurazione, le persone già iscritte hanno dovuto versare entro il 31 gennaio l'importo di euro 12,91, in attesa della predetta integrazione.

Parimenti, le persone che maturano i requisiti assicurativi nel 2019, compresi coloro che compiono 66 o 67 anni di età nel corso dell'anno, devono iscriversi all'assicurazione tramite il versamento dell'importo di euro 12,91, fermo restando che anche tale premio sarà successivamente allineato all'importo di euro 24,00.

In attesa dell'adozione del citato decreto interministeriale, sono rimaste invece invariate le modalità previste per ottenere l'esonero dal pagamento del premio assicurativo.

A riguardo, nella circolare n. 2/2019 è stato rammentato che il decreto 15 settembre 2000<sup>258</sup> ha stabilito, all'articolo 7, che il premio assicurativo annuo è a carico dello Stato per i soggetti in possesso di entrambi i seguenti requisiti:

- a) titolarità di reddito complessivo lordo ai fini IRPEF non superiore a 4.648,11 euro;
  - b) appartenenza ad un nucleo familiare il cui reddito complessivo lordo ai fini IRPEF non sia superiore a 9.296,22 euro.
- Il predetto articolo 7 ha stabilito inoltre che concorrono alla formazione del reddito complessivo del nucleo familiare i redditi dei singoli componenti il nucleo familiare medesimo.

I soggetti in questione sono tenuti ad iscriversi all'assicurazione mediante presentazione all'INAIL di una domanda contenente i dati anagrafici del richiedente, ed attestante la sussistenza dei requisiti assicurativi. Detta domanda deve contenere la dichiarazione sostitutiva, attestante la sussistenza dei requisiti reddituali, con l'indicazione dei componenti il nucleo familiare del richiedente medesimo.

---

<sup>255</sup> Accertato ai sensi dell'articolo 102 del Testo Unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali emanato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124.

<sup>256</sup> Accertata sempre ai sensi dell'articolo 102 del DPR n. 1124/1965.

<sup>257</sup> In attuazione a quanto previsto dall'articolo 1, comma 535, della legge n. 145/2018.

<sup>258</sup> Del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale di concerto con il Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, recante "Modalità di attuazione dell'assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico", adottato in attuazione di quanto stabilito dall'articolo 11 della legge 3 dicembre 1999, n. 493.

Nel documento è stato altresì precisato che i soggetti in possesso dei citati requisiti reddituali, che maturano i requisiti assicurativi per la prima volta nel corso dell'anno solare, sono tenuti, alla data di maturazione dei requisiti stessi, all'iscrizione immediata. Per gli anni successivi alla prima iscrizione, i predetti soggetti sono tenuti a denunciare all'INAIL il venir meno di uno dei requisiti assicurativi o del requisito reddituale per l'esonero dal versamento del premio entro i successivi trenta giorni.

Infine, è stato ricordato che il decreto del 15 settembre 2000 ha stabilito all'articolo 2 che per la determinazione dei redditi, ai fini della sussistenza dei requisiti reddituali per l'esonero dal versamento del premio, si deve fare riferimento al reddito complessivo lordo ai fini IRPEF, riferito all'anno precedente alla dichiarazione sostitutiva prevista dal decreto ministeriale riguardante le modalità di attuazione dell'assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico.

La circolare n. 2/2018 si chiude con l'indicazione che il nuovo regime assicurativo è decorso dal 1° gennaio 2019. Con il decreto del 13 novembre 2019 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze - registrato dalla Corte dei Conti in data 12 dicembre 2019 - sono state dettagliate le modalità e i termini di attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 534 della legge n. 145/2018, adottato sulla base della determinazione presidenziale dell'INAIL n. 212 del 2 luglio 2019.

Nel dettaglio, nell'articolo 2 del provvedimento è stato precisato che sono soggette all'obbligo di iscrizione all'assicurazione domestica le persone di età compresa tra 18 e 67 anni che svolgono in via esclusiva attività di lavoro in ambito domestico. Inteso come l'insieme delle attività prestate nell'ambito domestico, senza vincolo di subordinazione e a titolo gratuito, finalizzate alla cura delle persone e dell'ambiente domestico.

L'assicurazione comprende i casi di infortunio avvenuti, per causa violenta o virulenta, in occasione ed a causa di lavoro nell'ambito domestico, da cui deriva una inabilità permanente al lavoro non inferiore al 6 per cento. Nel caso in cui dall'infortunio derivi una inabilità permanente compresa tra il 6 e il 15 per cento è corrisposta una prestazione *una tantum* di importo pari a 300 euro. Mentre, nel caso di riduzione della capacità lavorativa non inferiore al 16 per cento, è riconosciuta la rendita per inabilità permanente di cui all'articolo 9, comma 1, della legge n. 493/1999259.

Le disposizioni di dettaglio sul premio assicurativo sono state invece riportate nell'articolo 4 del decreto in esame.

In merito al pagamento dei premi è stato disposto che deve essere effettuato con modalità telematiche, secondo le indicazioni pubblicate dall'INAIL sul proprio portale.

A riguardo, con la circolare n. 37 del 30 dicembre 2019 l'INAIL ha illustrato i servizi telematici realizzati in attuazione delle disposizioni del decreto 13 novembre 2019 contenute negli articoli 2, 4, 5 e 6 concernenti rispettivamente l'obbligo assicurativo, i premi assicurativi, le modalità di iscrizione e di pagamento degli stessi e il regime sanzionatorio.

Nella circolare in parola è stato *in primis* ribadito che l'articolo 11 del richiamato decreto ha infatti stabilito che i rapporti tra l'INAIL e gli assicurati o i loro delegati devono essere gestiti con modalità telematiche, e che con successivi provvedimenti dell'INAIL saranno definite le modalità e i tempi per l'avvio dei servizi telematici. In attuazione, l'INAIL, con la determinazione presidenziale n. 492 del 30 dicembre 2019, ha definito le modalità e i tempi per l'avvio dei servizi telematici per l'assicurazione contro gli infortuni domestici. Precisamente è stato stabilito l'avvio dal 1° gennaio 2020 dei seguenti servizi:

- Domanda di iscrizione e richiesta avviso di pagamento;
- Domanda di iscrizione e rinnovo con dichiarazione sostitutiva;
- Invia la richiesta di cancellazione dall'assicurazione;
- Visualizza e stampa avviso di pagamento per rinnovo assicurazione;
- Visualizza e stampa le ricevute degli avvisi pagati online tramite PagoPA;
- Visualizza la situazione assicurativa e i pagamenti
- Invia segnalazioni e richiesta di informazioni.

I primi tre servizi sono obbligatori dal 1° gennaio 2020.

La circolare n. 37/ 2019 prosegue con la sintetica descrizione dei suddetti servizi online, insieme alle disposizioni di riferimento contenute nel decreto 13 novembre 2019.

L'analisi degli ulteriori dettagli è stata invece rimandata ad un manuale per l'assicurazione contro gli infortuni domestici gratuitamente disponibile sul sito dell'INAIL dal 1° gennaio 2020.

L'INAIL ha altresì fornito informazioni di carattere generale sull'assicurazione contro gli infortuni domestici con un opuscolo dal titolo '*Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni domestici - anno 2019*'.

L'opuscolo è gratuitamente scaricabile dal portale dell'Istituto.

Ulteriori novità in materia di assicurazione obbligatoria sono rinvenibili nei commi da 1121 a 1126 della legge n. 145/2018.

---

<sup>259</sup> Articolo 3 decreto 13 novembre 2019.

Nel dettaglio, è stata disposta una revisione delle tariffe dei premi e contributi INAIL per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, con effetto dal 1° gennaio 2019 e fino al 31 dicembre 2021, termine esteso al 2022 dalla legge n. 162 del 30 dicembre 2019 (Legge di Bilancio 2020).

Sono state anche indicate le modalità con le quali si provvederà alla copertura delle minori entrate. Ovvero mediante:

- a) riduzione per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 delle risorse strutturali destinate dall'INAIL per il finanziamento dei progetti di investimento e formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro<sup>260</sup>, per i seguenti importi: euro 110 milioni per il 2019; euro 100 milioni per il 2020; euro 100 milioni per il 2021;
- b) riduzione per ciascuno degli anni 2020 e 2021 delle risorse destinate allo sconto per prevenzione<sup>261</sup> e relative modalità di applicazione, per i seguenti importi: euro 50 milioni per il 2020; euro 50 milioni per il 2021;
- c) ulteriore riduzione delle risorse strutturali di cui alle lettere a) e b) per l'anno 2021 fino a un importo complessivo massimo di euro 50 milioni qualora, previa verifica dell'INAIL unitamente al Ministero dell'Economia e delle Finanze, non si riscontrassero delle eccedenze, rispetto al livello delle entrate per premi e contributi ovvero in termini di minori spese rispetto a quanto previsto nei saldi di finanza pubblica, per la predetta annualità. La riduzione, operata fino a concorrenza del suddetto importo di 50 milioni di euro, è così ripartita: fino a un importo di euro 25 milioni, con riferimento ai finanziamenti alle imprese, di cui alla lettera a); fino a un importo di euro 25 milioni, con riferimento allo sconto per prevenzione, di cui alla lettera b);
- d) utilizzo delle maggiori entrate ai fini IRES per euro 173,8 milioni per l'anno 2020 ed euro 147,2 milioni per l'anno 2021;
- e) per l'anno 2021, mediante utilizzo delle maggiori entrate derivanti dai commi 1127 e 1128, pari a 176,1 milioni di euro. Inoltre, al comma 1125 della legge n. 145/2008, per consentire l'applicazione delle nuove tariffe è stato previsto uno slittamento delle seguenti scadenze:

- il termine del 31 dicembre 2018 per l'invio all'INAIL delle basi imponibili è stato rinviato al 31 marzo 2019;
- proroga al 16 maggio 2019 delle scadenze per la domanda di riduzione delle retribuzioni presunte (fissata al 18 febbraio 2019), il calcolo e versamento del totale o della 1° rata dei premi INAIL (fissata al 18 febbraio 2019) e la denuncia delle retribuzioni (fissata al 28 febbraio 2019).

La revisione delle tariffe INAIL disposta dal comma 1121, dell'articolo 1, della legge n. 145/2008 è stata resa operativa da tre decreti emanati il 27 febbraio 2019 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze - e registrati dalla Corte dei Conti in data 26 marzo 2019.

A seguito della citata approvazione della Corte dei Conti, l'INAIL ha provveduto al ricalcolo dei tassi medi e del meccanismo di oscillazione del tasso per andamento infortunistico.

Nello specifico, i tre decreti hanno approvato il nuovo impianto predisposto dall'Istituto e hanno riguardano rispettivamente:

- le nuove tariffe dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali delle gestioni Industria, Artigianato, Terziario e Altre attività, con riferimento alla determinazione presidenziale dell'INAIL n. 385 del 2 ottobre 2018;
- la nuova tariffa dei premi della gestione Navigazione, con riferimento alla determinazione adottata dal Presidente dell'INAIL n. 45 del 4 febbraio 2019;
- la nuova tariffa dei premi speciali unitari per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dei titolari di aziende artigiane, dei soci di società fra artigiani lavoratori, nonché dei familiari coadiuvanti del titolare, con riferimento alla determinazione presidenziale dell'INAIL n. 43 del 30 gennaio 2019.

Nel nuovo impianto, approvato dai decreti in parola, sono ravvisabili diverse novità, riassunte dall'INAIL sul proprio sito, in cui sono stati altresì resi disponibili i video informativi "Revisione delle tariffe dei premi INAIL" e "Approvata la revisione delle tariffe INAIL".

Entrando nel merito le novità sono:

- nel nomenclatore tassi differenziati in funzione del rischio lavorativo;
- la razionalizzazione/semplificazione delle voci tariffarie;
- la diminuzione del 32,72% dei tassi medi per le aziende;
- il miglioramento del livello delle tutele erogate agli infortunati e ai malati professionali, quantificabili in circa 110 milioni all'anno.

Nel dettaglio, secondo l'INAIL, nella nuova formulazione il nomenclatore tariffario, che attribuisce ai vari tipi di attività tassi differenziati in funzione dello specifico rischio lavorativo, è stato reso più aderente agli attuali fattori di rischio.

---

<sup>260</sup> Ai sensi dell'articolo 11, comma 5, del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>261</sup> Secondo quanto previsto dall'articolo 3 del d.lgs. 23 febbraio 2000 n. 38.

L'Istituto ha evidenziato che le nuove modalità di applicazione delle tariffe ricalcano quelle precedenti, con la significativa eccezione del criterio di calcolo dell'oscillazione del tasso medio per andamento infortunistico, oggi basato sulla gravità degli eventi lesivi e non più soltanto sugli oneri sostenuti dall'Istituto per indennizzarli. Dal calcolo della gravità degli eventi continuano invece a essere esclusi gli infortuni in itinere, avvenuti cioè nel tragitto di andata e ritorno tra la casa e il luogo di lavoro.

In merito alla razionalizzazione/semplificazione delle voci tariffarie, sono state istituite nuove voci di tariffa relative a lavorazioni ancora in fase di sviluppo e a nuove modalità organizzative del lavoro, e introdotti cicli tecnologici che si sono diffusi nell'ultimo ventennio ma che non esistevano ancora all'epoca dell'ultima revisione.

In tal senso è stata introdotta una nuova voce di tariffa per le attività legate alla produzione di nanomateriali. Altre novità rilevanti hanno riguardato l'esplicitazione all'interno del nomenclatore dell'intero ciclo dei rifiuti e la previsione delle attività di consegna merci svolte in ambito urbano dai cosiddetti rider, con l'ausilio di veicoli a due ruote o assimilabili.

Sono state invece eliminate delle voci obsolete, perché relative a un contesto produttivo ormai superato. Tale razionalizzazione si è tradotta in una significativa contrazione del numero delle voci di tariffa, che sono passate da 739 a 595.

I tassi medi per le imprese sono stati ridotti di quasi un terzo, ovvero del 32,72% - dal 26,53 per mille del 2000 al 17,85 per mille.

La revisione delle tariffe ha altresì reso possibile l'introduzione di importanti novità sul fronte delle prestazioni, con un complessivo miglioramento del livello delle tutele erogate agli infortunati e ai malati professionali, quantificabili in circa 110 milioni all'anno. Infatti, come si avrà modo di approfondire a breve:

- con riferimento alle rendite che spettano, in mancanza di coniuge e figli, ai superstiti ascendenti o collaterali delle vittime sul lavoro, cioè ai loro genitori o, in mancanza dei genitori, ai fratelli e alle sorelle non sarà più legata alla mancanza di mezzi di sussistenza autonomi e sufficienti, ma dipenderà dal calcolo del reddito pro capite dell'ascendente e del collaterale, ricavato dal reddito netto del nucleo familiare superstite;
- l'assegno una tantum erogato dall'INAIL ai familiari dei lavoratori deceduti sul lavoro è stato aumentato da 2.160 a 10mila euro;
- l'aggiornamento della "Tabella di indennizzo danno biologico" ha determinato un miglioramento del livello delle prestazioni economiche in caso di infortuni con invalidità permanente dal 6 al 15%, quantificabile in circa 100 milioni annui a favore di malati e infortunati;
- l'ampliamento della tutela e della platea dei beneficiari dell'assicurazione contro gli infortuni domestici.

Tornando allo slittamento delle scadenze, disposto dall'articolo 1, comma 125 della legge n. 145/2018, l'INAIL, con un avviso pubblicato sul proprio sito, ha precisato che esso riguarda la Tariffa ordinaria dipendenti (tod) delle gestioni "Industria", "Artigianato", "Terziario" ed "Altre Attività", nonché la Tariffa dei premi speciali unitari artigiani e la Tariffa dei premi del settore navigazione.

Conseguentemente, sono stati confermati i termini di scadenza per il pagamento e per gli adempimenti relativi ai premi speciali anticipati per il 2019 relativi alle polizze scuole, apparecchi rx, sostanze radioattive, pescatori, frantoi, facchini nonché barrocciai/vetturini/ippotrasportatori. È stato altresì confermato al 18 febbraio 2019 il termine di scadenza dei premi per i lavoratori somministrati relativi al 4° trimestre 2018.

Ulteriori chiarimenti in merito l'INAIL li ha forniti con la circolare n. 1 dell'11 gennaio 2019.

Nello specifico, nel predetto provvedimento - dopo il riepilogo del differimento dei termini per l'autoliquidazione e l'indicazione delle scadenze delle varie rate - è stato evidenziato che tale rinvio ha comportato anche il differimento del termine di pagamento dei contributi associativi riscossi dall'INAIL per conto delle associazioni di categoria, convenzionate ai sensi della legge 4 giugno 1973, n. 311. Per cui il pagamento del primo acconto dell'anno 2019 alle associazioni titolari di convenzione è stato slittato al mese di luglio 2019.

La circolare n. 1/2019 si sofferma poi sulla riduzione dell'ammontare delle contribuzioni previdenziali ed assistenziali prevista per il settore edile dal decreto legge n. 244 del 23 giugno 1995<sup>262</sup>, ed il termine per l'autocertificazione. Più nel particolare, è stato precisato come, a seguito della soppressione<sup>263</sup> delle parole "e all'INAIL" dall'articolo 29, comma 2, del decreto legge n. 244/1995, la riduzione in questione non si applica più ai premi assicurativi.

La riduzione dunque ha continuato ad essere applicata alla regolazione 2018 nella misura dell'11,50%<sup>264</sup> ai datori di

---

<sup>262</sup> Convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1995 n. 341.

<sup>263</sup> A norma dell'articolo 1, comma 1126, della legge di bilancio 2019.

<sup>264</sup> Come stabilito dal decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze 4 ottobre 2018.

lavoro che hanno occupato operai con orario di lavoro di 40 ore settimanali, e alle società cooperative di produzione e lavoro per i soci lavoratori, esercenti attività edili, a condizione che siano stati regolari nei confronti di INAIL, Inps e Casse edili, e che non siano sussistite cause ostative alla regolarità ai sensi dell'articolo 8 del decreto ministeriale 30 gennaio 2015 (Durc online). Essa non si applica invece nei confronti dei datori di lavoro che abbiano riportato condanne passate in giudicato per violazione della normativa in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro per la durata di cinque anni dalla pronuncia della sentenza.

La circolare n. 1/2019 contiene anche chiarimenti in merito ai casi di cessazione dell'attività delle imprese artigiane tra il 1° gennaio e il 16 maggio 2019. Più nel dettaglio, è stato chiarito che, in caso di cessazione dell'attività intervenuta tra il 1° gennaio e la data di scadenza dell'autoliquidazione, per i premi speciali unitari artigiani è stata ammessa l'autoliquidazione della rata di premio anticipata, rapportata al minor periodo di attività, anziché in ragione d'anno.

In caso di cessazione a gennaio, è stato previsto il pagamento di un dodicesimo del premio speciale unitario annuo, per le attività cessate a febbraio invece è stato previsto il versamento di due dodicesimi di quello annuale. Infine, in conseguenza del differimento dell'autoliquidazione al 16 maggio 2019, è stato disposto, per le imprese artigiane che abbiano cessato l'attività tra il 1° gennaio e il 16 maggio 2019, il versamento del premio anticipato a titolo di rata rapportato ai mesi di effettiva attività esercitata nello stesso periodo. Se dunque, ad esempio, l'attività è cessata a maggio 2019, il premio deve essere stato autoliquidato in misura pari a cinque dodicesimi del premio annuale.

Il provvedimento in commento conclude con indicazioni sul versamento dei premi per i lavoratori somministrati e il certificato di assicurazione dell'equipaggio (o attestato annuale di copertura assicurativa).

In relazione al versamento dei premi per i lavoratori somministrati, è stato precisato che i premi relativi al 4° trimestre 2018 non sono stati interessati dal differimento al 16 maggio 2019, pertanto le società di somministrazione hanno dovuto versare detti premi entro il 18 febbraio 2019.

Le nuove tariffe dei premi hanno trovato applicazione dal 1° gennaio 2019 e hanno riguardato i versamenti da effettuare:

- entro il 16 maggio 2019 per il trimestre gennaio/marzo 2019;
- entro il 20 agosto 2019 per il trimestre aprile/giugno 2019;
- entro il 17 novembre 2019 per il trimestre luglio/settembre 2019;
- entro il 16 febbraio 2020 per il trimestre ottobre/dicembre 2019.

In merito invece al certificato di assicurazione dell'equipaggio (o attestato annuale di copertura assicurativa), emesso su richiesta dell'armatore per attestare l'assicurazione annuale dell'equipaggio a seguito della denuncia di prima iscrizione o dell'autoliquidazione annuale, è stato puntualizzato che la sua validità<sup>265</sup> è stata prorogata di diritto al 16 maggio 2019.

In chiusura della circolare n. 1/2019, l'INAIL ha reso noto che la Guida all'autoliquidazione sarà pubblicata successivamente all'emanazione dei decreti ministeriali di approvazione delle nuove tariffe.

In tal senso, tutte le novità sulle modifiche alle tariffe dei premi assicurativi sono state oggetto di trattazione della pubblicazione INAIL dal titolo '*Nuove tariffe dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - Ed. 2019*'.

L'edizione delle tariffe dei premi, aggiornata nei contenuti all'anno 2019, è destinata a chi opera nel settore, dunque ai datori di lavoro, alle associazioni datoriali e sindacali, al mondo accademico, ai consulenti del lavoro, ecc..

La pubblicazione consta di due parti. Nella prima sono stati riportati il Decreto interministeriale del 27 febbraio 2019 e la Determina del Presidente n. 385 del 2 ottobre 2018. Sono state dunque indicate le modalità per l'applicazione delle tariffe ed indicate nel dettaglio, con apposite schede, le tariffe:

- gestione Industria;
- gestione Artigianato;
- gestione Terziario;
- gestione Altre attività.

Nella seconda parte invece sono stati riportati il Decreto interministeriale del 27 febbraio 2019, la Determina del Presidente n. 45 del 4 febbraio 2019 e la Tariffa gestione Navigazione.

Con particolare riferimento alle modalità per l'applicazione delle tariffe, all'articolo 23 è stata confermata la possibilità per l'INAIL - in relazione agli interventi migliorativi effettuati da un'azienda per la prevenzione e la tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro - di applicare una riduzione del tasso medio di tariffa al datore di lavoro che sia in regola con gli adempimenti contributivi ed assicurativi e con le vigenti disposizioni in materia di sicurezza e salute sul lavoro. Per ottenere il riconoscimento della riduzione, il datore di lavoro deve presentare specifica istanza telematicamente

---

<sup>265</sup> A seguito del differimento dell'autoliquidazione, previsto dall'articolo 1, comma 1125, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.



entro il 28 febbraio (29 febbraio in caso di anno bisestile) dell'anno per il quale la riduzione sia richiesta, unitamente alla prescritta documentazione probante gli interventi realizzati.

A riguardo, l'INAIL, attraverso un comunicato, ha reso noto di aver pubblicato il 1° agosto 2019, nella sezione della modulistica *Moduli e modelli - Assicurazione - Premio Assicurativo*, il nuovo modello OT23 da utilizzare per le domande di riduzione del tasso medio per prevenzione che verranno inoltrate nel 2020. È stata resa disponibile anche una guida per la compilazione del nuovo modello.

Precisamente, il modello riguarda le istanze che saranno inoltrate nell'anno 2020 per gli interventi migliorativi delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, adottati dalle aziende nel 2019, e sostituisce il precedente modello OT24 previsto nel decreto del 12 dicembre 2000.

Nel modulo di domanda, l'INAIL indica e predefinisce le azioni e i miglioramenti considerati validi per ottenere il beneficio richiesto.

Nel dettaglio, gli interventi sono stati articolati in 5 sezioni e sono stati distinti in: interventi di carattere generale (A), di carattere generale ispirati alla responsabilità sociale (B), trasversali (C), settoriali generali (D) e settoriali (E).

A ogni intervento realizzato viene assegnato un punteggio. Per poter accedere alla riduzione del tasso occorre averne compiuti in numero tale che la somma dei rispettivi punteggi sia pari almeno a 100. Il nuovo modello OT23 presenta delle novità rispetto al precedente. Infatti, sono stati inseriti nuovi interventi di miglioramento, come quelli previsti nella sezione C: si sta parlando delle misure migliorative per il reinserimento degli infortunati da lavoro, per le modalità del servizio di trasporto da casa al lavoro per i lavoratori in orario notturno, e per la realizzazione di interventi per contrastare il verificarsi di rapine.

Ulteriore novità del modello OT23 è l'inclusione, tra gli interventi di carattere generale ispirati alla responsabilità sociale delle imprese (Rsi) nella sezione B, delle prassi di riferimento Uni/PdR 49:2018 (costruzioni) e Uni/PdR 51:2018 (micro e piccole imprese).

Le principali novità legate alle nuove tariffe sono altresì state oggetto di approfondimento di un opuscolo INAIL, dal titolo *'Le tariffe dei premi - Le principali novità'*.

L'opuscolo, gratuitamente scaricabile sul portale dell'Istituto, consta delle seguenti 5 sezioni:

- 1) La revisione delle tariffe. La tariffa ordinaria dei dipendenti delle gestioni industria, artigianato, terziario e altre attività;
- 2) Struttura delle nuove tariffe;
- 3) Modalità per l'applicazione delle tariffe;
- 4) Tariffe dei premi per altre gestioni tariffarie;
- 5) Il miglioramento delle prestazioni economiche, correlato alla revisione delle tariffe.

Ritornando alla revisione delle tariffe, conseguentemente a questa sono state disposte - al comma 1126 della legge n. 145/2018 - delle modifiche al DPR n. 1124/1965 in tema di responsabilità civile per gli infortuni sul lavoro.

Precisamente, al comma 1126, lettere a, b, c il Legislatore è intervenuto sull'art. 10 del DPR n. 1124/1965 in materia di esonero del datore di lavoro dalla responsabilità civile per gli infortuni sul lavoro, ossia dall'obbligo di risarcire il danno subito dal lavoratore secondo le regole civilistiche.

Le principali novità hanno riguardato il risarcimento del cd. danno differenziale subito dal lavoratore: danno inteso come differenza fra l'ammontare del danno e le prestazioni che il lavoratore ha ricevuto da INAIL a seguito dell'infortunio.

Tale danno, nell'ambito del rapporto di lavoro, non sempre è risarcibile da parte del datore di lavoro. Infatti, a norma dell'art. 10 del DPR n. 1124/1965, l'assicurazione INAIL esonera il datore di lavoro dalla responsabilità civile per gli infortuni sul lavoro. Tuttavia, lo stesso articolo 10 regola le ipotesi in cui permane la responsabilità del datore di lavoro che, essendo imputabile dell'infortunio, può essere chiamato a risarcire il cosiddetto danno differenziale subito dal lavoratore.

Entrando nel merito delle modifiche apportate dalla legge di bilancio 2019, il citato comma 1126 ha disposto:

- alla lettera a) che all'articolo 10, comma 6, del DPR n. 1124/1965, dopo le parole: *"Non si fa luogo a risarcimento qualora il giudice riconosca che questo"* siano inserite le seguenti: *"complessivamente calcolato per i pregiudizi oggetto di indennizzo"*, e dopo le parole: *"a somma maggiore dell'indennità che"* siano inserite le seguenti: *"a qualsiasi titolo ed indistintamente"*.

Per cui, il novellato art. 10, comma 6 del DPR n. 1124/1965 prevede che non si faccia luogo a risarcimento qualora il giudice abbia riconosciuto che questo, complessivamente calcolato per i pregiudizi oggetto di indennizzo, non ascende a somma maggiore dell'indennità che, a qualsiasi titolo ed indistintamente, sia liquidata all'infortunato o ai suoi aventi diritto.

- alla lettera b) che all'articolo 10, comma 7, del DPR n. 1124/1965 dopo le parole: *"a norma degli articoli 66 e seguenti"* siano aggiunte le seguenti: *"e per le somme liquidate complessivamente ed a qualunque titolo a norma dell'articolo 13, comma 2, lettere a) e b), del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38"*.

Dunque l'attuale art. 10 comma 7 dispone che quando si faccia luogo a risarcimento, questo sia dovuto solo per la parte che eccede le indennità liquidate a norma degli articoli 66 e seguenti, e per le somme liquidate complessivamente ed a qualunque titolo a norma dell'articolo 13, comma 2, lettere a) e b), del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38. Ovvero è stato inserito il riferimento alle indennità relative al danno biologico;

- alla lettera c) che all'articolo 10, comma 8, del DPR n. 1124/1965 dopo la parola: *"rendita"* sia inserita la seguente: *"complessivamente"* e dopo le parole: *"calcolato in base alle tabelle di cui all'articolo 39"* siano aggiunte le seguenti: *"nonché da ogni altra indennità erogata a qualsiasi titolo"*.

Conseguentemente, il vigente comma 8 dell'articolo 10 statuisce che l'indennità d'infortunio è rappresentata dal valore capitale della rendita complessivamente liquidata, calcolato in base alle tabelle di cui all'art. 39, nonché da ogni altra indennità erogata a qualsiasi titolo.

Le lettere d) ed e) del comma 1126 della legge di bilancio 2019 hanno invece previsto una modifica dell'articolo 11 del DPR n. 1124/1965 in materia di diritto di regresso dell'INAIL nei confronti del responsabile civile.

A norma del novellato articolo 11, è oggi possibile per l'INAIL agire nei confronti di chi è chiamato a rispondere civilmente dell'evento per il recupero delle somme che l'Istituto ha versato al lavoratore a titolo di indennità, nonché delle spese accessorie. Ciò con la precisazione che, nel determinare le somme oggetto del regresso, si debba tenere conto del complesso delle prestazioni erogate dall'Istituto, come del complessivo danno risarcibile da parte del responsabile civile.

Nel dettaglio, il vigente art. 11 prevede che l'INAIL abbia il diritto di regresso per le somme a qualsiasi titolo pagate a titolo d'indennità, e per le spese accessorie nei limiti del complessivo danno risarcibile contro le persone civilmente responsabili. È altresì previsto che la persona civilmente responsabile debba versare all'Istituto assicuratore una somma corrispondente al valore capitale dell'ulteriore rendita a qualsiasi titolo dovuta, calcolato in base alle tabelle di cui all'art. 39, nonché ad ogni altra indennità erogata a qualsiasi titolo.

L'argomento del regresso si completa con la previsione, alla lettera g) del comma 1126 della legge di bilancio 2019, di due importanti benefici a favore del datore di lavoro. Infatti, nella predetta lettera è stato disposto l'inserimento, dopo il comma 2, di un altro comma in cui è stato sancito che nella liquidazione dell'importo dovuto all'INAIL a titolo di regresso, il giudice può procedere alla riduzione della somma, tenendo conto della condotta precedente e successiva al verificarsi dell'evento lesivo e dell'adozione di efficaci misure per il miglioramento dei livelli di salute e sicurezza sul lavoro. Un ulteriore beneficio è ravvisabile nelle modalità di esecuzione dell'obbligazione che, a norma del nuovo comma, possono essere definite tenendo conto del rapporto tra la somma dovuta e le risorse economiche del responsabile.

Un'importante modifica è stata altresì prevista- nella lettera f) del comma 1126 della legge n. 145/2018 - in tema di azione di surroga dell'assicuratore sociale (INAIL) nei confronti dell'impresa di assicurazione. È stata infatti disposta una modifica al testo dell'art. 142 decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private)<sup>266</sup>. Nello specifico, all'articolo 142, comma 2, del d.lgs. n. 209/2005, dopo le parole: *"solo previo accantonamento di una somma"* sono state inserite le seguenti: *"a valere sul complessivo risarcimento dovuto"*, e dopo le parole: *"erogate o da erogare"* sono state aggiunte le seguenti: *"a qualsiasi titolo"*.

Pertanto il novellato articolo 142 sancisce che prima di provvedere alla liquidazione del danno, l'impresa di assicurazione è tenuta a richiedere al danneggiato una dichiarazione attestante che lo stesso non ha diritto ad alcuna prestazione da parte di istituti che gestiscono assicurazioni sociali obbligatorie. Nel caso in cui il danneggiato dichiari di avere diritto a tali prestazioni, l'impresa di assicurazione è tenuta a darne comunicazione al competente ente di assicurazione sociale e potrà procedere alla liquidazione del danno solo previo accantonamento di una somma, a valere sul complessivo risarcimento dovuto, idonea a coprire il credito dell'ente per le prestazioni erogate o da erogare a qualsiasi titolo.

Oltre alle commentate novità in tema di responsabilità civile per gli infortuni sul lavoro, la legge n. 145/2018, al comma 1126, ha apportato delle novità anche in tema di assegno funerario, rendita INAIL e del premio supplementare, di cui agli artt. 153 e 154 del DPR n. 1124/1965.

Andando per ordine, l'assegno funerario è una prestazione erogata per contribuire alle spese sostenute in occasione della morte di lavoratori deceduti in seguito a un infortunio sul lavoro o a una malattia professionale. I destinatari sono

---

<sup>266</sup> Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 - Codice delle assicurazioni private. Pubblicato nella GU Serie Generale n. 239 del 13 ottobre 2005. Entrato in vigore il 1 gennaio 2006.

il coniuge/unito civilmente o, in mancanza, figli, o in mancanza ascendenti, o in mancanza collaterali. In mancanza dei predetti aventi diritto, l'assegno è corrisposto a chiunque dimostri di aver sostenuto le spese in occasione della morte del lavoratore.

Dal 1° gennaio 2019, a seguito delle modifiche apportate dalla legge di bilancio 2019, l'erogazione dell'assegno a favore dei figli non è più subordinato ai limiti di età previsti dal primo comma dell'art. 85 del DPR n.1124/1965; per gli ascendenti non è più subordinato al requisito della vivenza a carico; per i collaterali non è più subordinato alla vivenza e convivenza a carico del lavoratore deceduto.

Dunque, per il suo riconoscimento è stata soppressa la condizione dei requisiti per la rendita ai superstiti in favore dei figli, ascendenti, fratelli e sorelle. L'assegno *una tantum* è stato riconosciuto indipendentemente dalla titolarità della rendita INAIL.

È stato cambiato anche l'importo dell'assegno: la novella infatti ha elevato la sua misura a 10.000 euro.

Novità anche sul versante della rendita INAIL. Precisamente, la lettera h), del comma 1126 della legge n. 145/2018 ha modificato l'articolo 106, comma 1, del DPR n. 1124/1965, cambiando i criteri per l'accertamento della cd. vivenza a carico del defunto ai fini della concessione della rendita INAIL.

Prima era previsto, con riferimento esclusivo agli ascendenti, che la vivenza a carico fosse provata nel caso in cui si fossero trovati senza mezzi di sussistenza autonomi sufficienti e sempre che al mantenimento di essi concorresse in modo efficiente il defunto. L'intervento legislativo in commento ha soppresso tale requisito, ponendo, sia per gli ascendenti sia per i fratelli e sorelle, l'accertamento di un requisito reddituale, come prova della vivenza a carico del defunto. Nel dettaglio, adesso è richiesto l'accertamento che il *“reddito pro capite dell'ascendente e del collaterale, ricavato dal reddito netto del nucleo familiare superstite, calcolato col criterio del reddito equivalente, risulti inferiore alla soglia definita dal reddito pro capite, calcolato con il medesimo criterio del reddito equivalente, in base al reddito medio netto delle famiglie italiane pubblicato periodicamente dall'ISTAT e abbattuto del 15 per cento di una famiglia tipo composta di due persone adulte”*.

Infine è stata disposta:

- la soppressione del premio supplementare previsto dagli articoli 153 e 154 del DPR n. 1124/1965<sup>267</sup>;
- l'esclusione dei premi INAIL dalle riduzioni contributive fruite dalle imprese del settore edile<sup>268</sup>;
- la riduzione dal 130 al 110 per mille della misura massima dei tassi medi nazionali<sup>269</sup>.

Precedenti chiarimenti ed indicazioni operative, in materia assicurativa, di benefici previdenziali e di indennizzi sono stati resi dall'INAIL con le circolari n. 37/2018; n. 40/2018, n. 41/2018 e n. 52/2018.

Nello specifico, con la circolare n. 37 del 24 settembre 2018 INAIL ha ricordato che è disponibile, a decorrere dal 1° ottobre 2018, il servizio telematico di denuncia/comunicazione di infortunio online per i datori di lavoro del settore agricoltura.

I soggetti tenuti all'adempimento dell'obbligo in questione sono i datori di lavoro inquadrati, ai fini previdenziali e assicurativi, nel settore agricoltura e registrati negli appositi archivi dell'Inps.

L'INAIL deve provvedere sia alla riscossione dei contributi di previdenza e assistenza sociale e assicurativi, sia all'accertamento dell'appartenenza al settore agricoltura.

Nella circolare in commento sono state dettate specifiche istruzioni per l'accesso al servizio telematico di denuncia/comunicazione di infortunio. Ovvero, è stato precisato che i datori di lavoro del settore agricoltura, per l'accesso ai servizi telematici INAIL, devono essere in possesso del profilo di “Utente con credenziali dispositive”, acquisibile tramite il servizio “Richiedi credenziali dispositive” disponibile sul portale dell'Istituto, oppure effettuando l'accesso con una delle seguenti modalità: Spid; Pin Inps; Carta Nazionale dei Servizi (Cns). In alternativa, può essere presentata richiesta alle Sedi territoriali dell'INAIL, previa compilazione dell'apposito modulo reperibile nel portale dell'INAIL.

La denuncia/comunicazione può essere effettuata anche dagli intermediari e dai loro delegati (consulenti del lavoro, dottori commercialisti, ragionieri e periti commerciali, associazioni di categoria, ecc.), che possono accedere al servizio per l'inoltro della denuncia/comunicazione di infortunio per il settore agricoltura con le credenziali già in loro possesso e utilizzate per effettuare gli adempimenti per conto delle aziende in delega.

Specifiche istruzioni sono state riportate nella circolare n. 37/2018 anche per i lavoratori.

Infatti, i lavoratori del settore agricolo, come tutti i lavoratori degli altri settori, in caso di infortunio devono fornire al datore di lavoro il numero identificativo del certificato medico, la data di rilascio e i giorni di prognosi indicati nel certificato

---

<sup>267</sup> Comma 1126, lettera l), della legge n. 145/2018.

<sup>268</sup> Comma 1126, lettera m), della legge n. 145/2018.

<sup>269</sup> Comma 1126, lettera n), della legge n. 145/2018.

stesso. In tal modo il lavoratore assolve all'obbligo di dare immediata notizia al datore di lavoro di qualsiasi infortunio occorso, anche se di lieve entità. Nel caso in cui non disponga del numero identificativo del certificato, il lavoratore dovrà fornire al datore di lavoro il certificato medico in forma cartacea.

Nel provvedimento in esame è stato inoltre ricordato che dal 22 marzo 2016 tutti i datori di lavoro sono esonerati dall'obbligo di trasmettere all'INAIL il certificato medico di infortunio sul lavoro o di malattia professionale. La certificazione medica, infatti, è acquisita telematicamente dall'Istituto direttamente dal medico o dalla struttura sanitaria che la rilascia, e viene resa disponibile a tutti i datori di lavoro, e loro delegati e intermediari, attraverso il servizio online "Ricerca certificati medici", oppure tramite l'omonima funzione presente nella "Comunicazione di infortunio" online. Resta comunque fermo per il datore di lavoro l'obbligo di trasmettere la denuncia/comunicazione di infortunio entro i termini previsti dalla normativa<sup>270</sup>.

In tal senso è stato evidenziato che l'obbligo di avvalersi esclusivamente del servizio telematico di denuncia/comunicazione di infortunio per i datori di lavoro del settore agricoltura è decorso dal 15° giorno successivo alla data di pubblicazione della circolare n. 37/2018 sul sito dell'Istituto, dunque dal 9 ottobre 2018.

Il settore agricolo, come il settore industria, marittimo, agricoltura, medici esposti a radiazioni ionizzanti e tecnici sanitari di radiologia autonomi, sono stati protagonisti di una rivalutazione delle prestazioni economiche per infortuni sul lavoro e malattie professionali.

Precisamente, con la determina del Presidente INAIL del 29 maggio 2018, n. 253, è stata approvata la citata rivalutazione, con decorrenza 1° luglio 2018; mentre con la circolare n. 40 del 25 ottobre 2018 l'INAIL ha illustrato i riferimenti retributivi per procedere alla prima liquidazione delle prestazioni, alla riliquidazione delle prestazioni in corso, nonché gli indirizzi operativi alle Strutture territoriali ai fini della riliquidazione.

Il 1° luglio 2018 è stata anche la data di decorrenza della rivalutazione annuale degli importi del danno biologico. Infatti l'INAIL, con la circolare n. 41 del 29 ottobre 2018 ha reso noto che, con decorrenza 1° luglio 2018, la rivalutazione annuale degli importi del danno biologico è stata determinata nella misura dell'1,10%.

Tale rivalutazione si applica all'importo complessivo risultante dalla Tabella indennizzo danno biologico, maggiorato della percentuale del 16,25. In relazione all'ambito di applicazione, nella circolare in esame è stato precisato che la rivalutazione degli importi degli indennizzi del danno biologico, riguarda i ratei di rendita maturati e gli indennizzi in capitale liquidati dal 1° luglio 2018 e si applica esclusivamente agli importi erogati dall'Istituto.

In particolare, per i ratei di rendita maturati a decorrere dal 1° luglio 2018, l'incremento si applica agli importi relativi alla quota che ristora il danno biologico. Per quanto riguarda gli indennizzi in capitale, la rivalutazione si applica agli importi erogati a seguito di provvedimenti emanati a decorrere dal 1° luglio 2018.

Nella circolare in oggetto è stata ricostruita anche la normativa di riferimento. Infatti il Legislatore ha disposto che, con effetto dall'anno 2016, a decorrere dal 1° luglio di ciascun anno, gli importi degli indennizzi del danno biologico erogati dall'INAIL, siano rivalutati, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, su proposta del Presidente dell'INAIL.

In tal senso, con il decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 23 aprile 2019 n. 45 è stata approvata la nuova Tabella di indennizzo del danno biologico in capitale per il triennio 2019-2021.

La nuova tabella fa seguito al decreto del 22 novembre 2016, con cui sono state approvate le tabelle dei nuovi coefficienti di capitalizzazione delle rendite di inabilità e di quelle a favore dei superstiti, e alla legge n. 145/2018. Precisazioni e chiarimenti in merito alla nuova Tabella sono stati riportati dall'INAIL nella circolare n. 27 dell'11 2019. Nel dettaglio, nella circolare n. 27/2019 è stato evidenziato che la nuova Tabella è stata elaborata secondo i principi fondamentali con cui sono state formulate le precedenti tabelle, con l'unica eccezione riguardante la differenziazione di genere. Infatti adesso la Tabella di indennizzo del danno biologico in capitale è unica sia per gli uomini sia per le donne, mentre gli importi continuano a essere individuati per classi di età e per grado di menomazione dell'integrità psico-fisica.

In merito al termine di decorrenza, la nuova Tabella di indennizzo del danno biologico in capitale trova applicazione a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge n. 145/2018, vale a dire per gli infortuni verificatisi e le malattie professionali denunciate dal 1° gennaio 2019. Per gli eventi lesivi antecedenti al 1° gennaio 2019 sono stati invece confermati i criteri applicativi utilizzati per i due precedenti aumenti straordinari e per la rivalutazione annuale con decorrenza 1° luglio 2018 applicata agli importi erogati a seguito di provvedimenti emanati a decorrere dalla predetta data.

La circolare n. 27/2019 riporta infine precisazioni sull'indennizzo in capitale a seguito di unificazione dei postumi e sull'indennizzo in capitale a seguito di revisione.

---

<sup>270</sup> Per approfondimenti si rinvia alla lettura del capitolo I, § 1, del Rapporto ANMIL sulla Salute e Sicurezza sul Lavoro del 2017.

Attraverso la circolare n. 52 del 21 dicembre 2018 l'INAIL<sup>271</sup> ha poi fornito le istruzioni applicative dell'istruttoria e della verifica per il rilascio della certificazione tecnica attestante la sussistenza dei requisiti per ottenere i benefici previdenziali per i lavoratori del settore della produzione di materiale rotabile ferroviario, di cui all'articolo 1, comma 277, della legge 27 marzo 1992, n. 257. Nello specifico, nella circolare n. 52/2018 sono stati *in primis* ricapitolati i requisiti per ottenere il predetto beneficio: infatti, il beneficio previdenziale in parola spetta ai lavoratori del settore della produzione di materiale rotabile ferroviario che abbiano prestato la loro attività nel sito produttivo, senza essere però dotati degli equipaggiamenti di protezione adeguati all'esposizione alle polveri di amianto, durante le operazioni di bonifica dall'amianto poste in essere mediante sostituzione del tetto. Con l'entrata in vigore della legge di bilancio 2018, ulteriore condizione per il riconoscimento del beneficio di cui all'articolo 13, comma 8, della legge 27 marzo 1992, n. 257 è la continuità del rapporto di lavoro in essere al momento delle suddette operazioni di bonifica e per dieci anni successivi. È necessario, inoltre, che l'attività svolta dal lavoratore presso il sito produttivo sia assoggettata all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali gestite dall'INAIL.

In merito alla domanda di accesso al beneficio, nel provvedimento è stato ricordato che dev'essere presentata all'Inps, a pena di decadenza, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 205/2017 secondo le indicazioni, anche procedurali, fornite con il messaggio del 15 febbraio 2018, n. 696 dallo stesso Istituto previdenziale. La domanda deve essere accompagnata dalla dichiarazione del datore di lavoro che attesti "la sola presenza" del richiedente nel sito produttivo nel periodo di effettuazione dei lavori di sostituzione del tetto. Il datore di lavoro<sup>272</sup> deve esibire, altresì, la documentazione probante i lavori di bonifica dall'amianto mediante sostituzione del tetto e la loro durata. Non è più necessario<sup>273</sup> che il datore di lavoro dichiari invece la mancata adozione, per i lavoratori di che trattasi, dei dispositivi di protezione individuale.

La circolare n. 52/2018 prosegue con l'indicazione degli adempimenti preliminari che deve svolgere l'Inps e dell'istruttoria dell'INAIL, a conclusione della quale è rilasciata<sup>274</sup> la certificazione tecnica ex articolo 5 decreto interministeriale 12 maggio 2016, attestante la sussistenza o meno dei requisiti di legge.

Nello specifico, ove siano riscontrati i requisiti richiesti, è rilasciata ai sensi del citato articolo 5, comma 1, la certificazione tecnica positiva, da trasmettere tempestivamente all'Inps, con l'attestazione del possesso in capo al lavoratore dei requisiti previsti ai fini del conseguimento del beneficio di legge<sup>275</sup>. Nel caso in cui sia accertata l'assenza dei requisiti suddetti, la certificazione tecnica da trasmettere all'Inps è negativa. In tale provvedimento deve essere indicato quale requisito ai fini del riconoscimento del beneficio risulta mancante<sup>276</sup>.

Sembra opportuno segnalare che, con la circolare n. 119 del 19 agosto 2019<sup>277</sup>, l'Inps ha fornito istruzioni applicative delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 247, della legge n. 205/2017, che ha esteso, a decorrere dall'anno 2018, il riconoscimento del beneficio di cui all'articolo 13, comma 8, della legge n. 257/1992, ai lavoratori che abbiano prestato la loro attività nei reparti di produzione degli stabilimenti di fabbricazione di fibre ceramiche refrattarie.

In attinenza con il tema dell'amianto, è altresì opportuno segnalare che nell'ultimo anno l'INAIL è stata istituita come sede del Comitato di gestione del Casellario centrale infortuni e del Comitato amministratore del Fondo per le vittime dell'amianto.

Precisamente, con il decreto ministeriale del 12 ottobre 2018 è stato ricostituito, presso l'INAIL, il Comitato di gestione del Casellario centrale infortuni, che svolge, tra gli altri, i seguenti compiti:

- sovrintende in genere al funzionamento ed alla gestione del Casellario, adottando i necessari provvedimenti;
- determina i contributi dovuti dagli utenti, in base alla spesa effettivamente sostenuta;
- delibera, annualmente, il bilancio di previsione e il conto consuntivo della gestione.

Con il decreto ministeriale del 12 marzo 2019 è stato invece ricostituito presso l'Istituto il Comitato amministratore del Fondo per le vittime dell'amianto. I componenti nominati con il provvedimento in parola resteranno in carica per tre anni, con la possibilità di essere confermati una sola volta.

---

<sup>271</sup> Acquisito il preventivo parere del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con nota del 17 dicembre 2018, prot. n. 10082.

<sup>272</sup> Ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto ministeriale 12 maggio 2016.

<sup>273</sup> A seguito della modifica introdotta dalla legge 27 dicembre 2017 n. 205.

<sup>274</sup> Dalla sede INAIL competente in base al sito produttivo.

<sup>275</sup> Cfr Allegato 1 della circolare n. 52/2018.

<sup>276</sup> Cfr Allegato 2 della circolare n. 52/2018.

<sup>277</sup> Circolare Inps, 19 agosto 2019 n. 119 - Riconoscimento ai soggetti che abbiano prestato attività lavorativa dipendente nei reparti di produzione degli stabilimenti di fabbricazione di fibre ceramiche refrattarie del beneficio previsto ex art. 13, c. 8, l. 257.

Sempre in tema di amianto, con il decreto del 16 dicembre 2019, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 34 dell'11 febbraio 2020, il Ministero del Lavoro ha definito i criteri e le modalità per la concessione della pensione di inabilità in favore dei soggetti che abbiano contratto malattie professionali a causa dell'esposizione all'amianto. In riferimento alla presentazione della domanda di accesso al beneficio il provvedimento ha previsto che a decorrere dal 1° gennaio 2020 devono essere presentate all'INPS entro e non oltre il 31 marzo di ogni anno.

A sua volta l'INPS, con la circolare n. 34 del 9 marzo 2020, ha fornito istruzioni per il riconoscimento della pensione di inabilità in favore dei lavoratori affetti da patologia asbestocorrelata accertata e riconosciuta ai sensi dell'articolo 13, comma 7, della legge 27 marzo 1992, n. 257.

Infine, l'INAIL con la circolare del 7 febbraio 2020 l'INAIL ha fornito le istruzioni per la presentazione delle istanze di accesso al Fondo per le vittime dell'amianto (di cui all'articolo 1, comma 278, della legge 28 dicembre 2015 n. 208) e per l'erogazione delle prestazioni a favore degli aventi diritto, con riferimento alle annualità 2019 e 2020.

Tornando invece all'ambito dell'assicurazione obbligatoria, e precisamente alla copertura assicurativa INAIL, la Corte di Cassazione, con la sentenza n. 21516 del 31 agosto 2018, ha nuovamente affrontato il tema della indennizzabilità dell'infortunio in bici durante il percorso andato/ritorno dal luogo di lavoro - abitazione. Nel dettaglio, la Suprema Corte ha accolto il ricorso di un lavoratore avverso la sentenza<sup>278</sup> della Corte d'Appello di Bologna, che ne aveva respinto la domanda di condanna nei confronti dell'INAIL a riconoscergli le tutele di legge, già attribuitegli dal giudice di prime cure, di indennizzo in ragione di una menomazione dell'8%, rispetto all'infortunio occorso durante il tragitto in bicicletta per raggiungere il posto di lavoro.

La Corte di Appello di Bologna ha infatti ritenuto che l'uso del mezzo privato, pur a fronte delle condizioni fisiche che rendevano al ricorrente la deambulazione faticosa, disagiata e scarsamente tollerata, non fosse necessitato, ma *"risultava solo ed esclusivamente corrispondente ad aspettative che [...] non assumono uno spessore sociale tale da giustificare un intervento di carattere solidaristico a carico della collettività"*.

La Corte di Cassazione, invece, con un ragionamento opposto ha accolto il ricorso del lavoratore infortunato, aderendo all'ormai prevalente orientamento giurisprudenziale, secondo il quale *"L'uso della bicicletta privata per il tragitto luogo di lavoro - abitazione può essere consentito secondo un canone di necessità relativa, ragionevolmente valutato in relazione al costume sociale, anche per assicurare un più intenso rapporto con la comunità familiare, e per tutelare l'esigenza di raggiungere in modo riposato e disteso i luoghi di lavoro in funzione di una maggiore gratificazione dell'attività ivi svolta, restando invece escluso il cd. rischio elettivo, inteso come quello che, estraneo e non attinente all'attività lavorativa, sia dovuto ad una scelta arbitraria del dipendente, che crei ed affronti volutamente, in base a ragioni o ad impulsi personali, una situazione diversa da quella ad essa inerente [...]"* Interpretazione che poi coincide con quanto stabilito dalla normativa integrativa dell'art. 210, u.c., cit., entrata in vigore successivamente alle vicende oggetto di causa, secondo cui *"l'uso del velocipede, come definito ai sensi dell'articolo 50 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, deve, per i positivi riflessi ambientali, intendersi sempre necessitato"*.

Dunque i Supremi Giudici hanno ritenuto manifestamente inadeguata l'interpretazione resa dalla Corte di Appello di Bologna della nozione di "utilizzo necessitato" di cui all'art. 210 del DPR n. 1124/1965, in quanto *"tale è senza dubbio l'uso che sia determinato da ragioni di impedimento per la percorrenza a piedi del tragitto da casa al lavoro, per tali non intendendosi soltanto le situazioni in cui l'impossibilità sia assoluta, ma, evidentemente, alla luce dei principi di tutela della dignità della persona (art. 2 Cost.) e della salute (art. 32), anche quelle in cui la deambulazione sia motivo di pena ed eccesso di fatica, oltre che di rischio per l'integrità psicofisica"*.

È stato quindi valorizzato ed applicato il principio secondo il quale l'uso della bicicletta privata per il tragitto luogo di lavoro-abitazione può essere consentito secondo un canone di necessità relativa, ragionevolmente valutato.

Tale interpretazione è stata fatta anche alla luce del successivo dettato normativo. Infatti è stato richiamato l'articolo 5, co. 5, della legge n. 221/2015 (entrata in vigore in epoca successiva al fatto in questione) a norma del quale l'uso del velocipede, come definito ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. n. 285/1992, deve, per i positivi riflessi ambientali, intendersi sempre necessitato.

Infine, in relazione all'INAIL, sembra opportuno segnalare che all'articolo 36 del decreto legge del 30 dicembre 2019 n. 162 (c.d. decreto Milleproroghe) - convertito, con modifiche, dalla legge n. 8 del 28 febbraio 2020 - è stata istituita la Banca dati informatizzata delle verifiche periodiche degli impianti di protezione contro le scariche atmosferiche ed i dispositivi di messa a terra degli impianti elettrici, previste dall'articolo 86 del d.lgs. n. 81/2008 e dal D.P.R. n. 462/200201.

---

<sup>278</sup> Sentenza n. 1046/2012.

Precisamente, l'articolo 36 del DL n. 162/2019 ha disposto che dopo l'articolo 7 del D.P.R. n. 142/2001<sup>279</sup> sia inserito l'articolo 7-*bis*; a norma del quale per digitalizzare la trasmissione dei dati delle verifiche, l'INAIL deve predisporre una banca dati informatizzata delle stesse.

Tramite tale banca dati il datore di lavoro potrà comunicare tempestivamente all'INAIL, il nominativo dell'organismo che ha incaricato di effettuare le verifiche di cui all'articolo 4, comma 1, e all'articolo 6, comma 1 del D.P.R. n. 142/2001.

È stato altresì disposto che l'organismo incaricato della verifica dal datore di lavoro debba corrispondere all'INAIL una quota, pari al 5 per cento della tariffa applicata, destinata a coprire i costi legati alla gestione ed al mantenimento della banca dati informatizzata delle verifiche.

#### **4. LE MAGGIORAZIONI DELLE SANZIONI DEL TESTO UNICO E LE ALTRE NOVITÀ IN MATERIA SANZIONATORIA**

Nel perseguire l'obiettivo di rafforzare l'attività di vigilanza, volta a contrastare il fenomeno del lavoro sommerso, dell'interposizione, del distacco transnazionale, nonché le infrazioni in materia di orario di lavoro, riposo settimanale e/o giornaliero e di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, la legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) ha disposto - al comma 445 dell'articolo 1 - l'aumento degli importi sanzionatori delle violazioni che, più di altre, incidono sulla tutela degli interessi e della dignità dei lavoratori.

Nel dettaglio, la lett. d) del predetto comma ha stabilito l'aumento del 20% degli importi previsti:

- dall'art. 3 del decreto legge n. 12/2002<sup>280</sup>, che disciplina la c.d. maxisanzione per lavoro nero;
- dall'art. 18 del decreto legge n. 276/2003, che punisce sostanzialmente le condotte interpositive;
- dall'art. 12 del d.lgs. n. 136/2016, che punisce le violazioni degli obblighi amministrativi connessi alle procedure di distacco transnazionale;
- dai commi 3 e 4 dell'art. 18-*bis*, del d.lgs. n. 66/2003, che puniscono la violazione degli obblighi in materia di durata massima dell'orario di lavoro, riposo settimanale, ferie e riposo giornaliero;

Sono stati invece aumentati del 10% gli importi dovuti per la violazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 81/2008.

Le citate maggiorazioni vengono raddoppiate ove, nei tre anni precedenti, il datore di lavoro sia stato destinatario di sanzioni amministrative o penali per i medesimi illeciti.

Inoltre, ulteriori maggiorazioni del 20% potranno essere previste per gli importi dovuti per la violazione delle altre disposizioni in materia di lavoro e legislazione sociale, individuate con un decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Alcuni chiarimenti in merito alle maggiorazioni elencate sono stati forniti dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) con la circolare n. 2 del 14 gennaio 2019.

È stato ad esempio chiarito che, in forza del noto principio del *tempus regit actum*, le maggiorazioni in parola trovano applicazione in relazione a condotte realizzate a partire dal 2019, dovendosi in proposito tener presente che, come più volte evidenziato dalla giurisprudenza, la collocazione temporale di condotte a carattere permanente va individuata nel momento in cui cessa la condotta stessa.

Invece, in relazione alla destinazione (nel limite di 15 milioni di euro annui)<sup>281</sup>, al Fondo risorse decentrate dell'INL per la valorizzazione del personale del medesimo Ispettorato, nella circolare n. 2/2019 è stato precisato che prescinde dall'organo di vigilanza che irroga la sanzione.

Il provvedimento ha reso altresì noto che l'INL ha avviato le procedure per l'istituzione di un apposito codice tributo, nelle more del cui rilascio le maggiorazioni dovranno comunque trovare applicazione utilizzando i consueti codici tributo.

Infine, è stato chiarito che le previgenti disposizioni dell'art. 14 del decreto legge n. 145/2013<sup>282</sup> si pongono in sistema con quelle del comma 445 della legge n. 145/2018. Dunque, resta ferma la destinazione alle finalità indicate nel decreto legge n. 145/2013 di un ulteriore 30% degli importi sanzionatori rimodulati dalla legge di bilancio.

Ad integrazione della circolare n. 2/2019, l'INL ha diramato la nota n. 1148 del 5 febbraio 2019, contenente alcuni chiarimenti sul tema specifico della recidiva. Precisamente, l'INL ha approfondito la portata applicativa della lettera e), dell'art. 1, comma 445, a norma della quale le maggiorazioni sono raddoppiate in caso di recidiva del datore di lavoro, in quanto destinatario, nei 3 anni precedenti, di sanzioni amministrative o penali per i medesimi illeciti.

---

<sup>279</sup> Recante il Regolamento di semplificazione del procedimento per la denuncia di installazioni e dispositivi di protezione contro le scariche atmosferiche, di dispositivi di messa a terra di impianti elettrici e di impianti elettrici pericolosi.

<sup>280</sup> Convertito dalla legge n. 73/2002.

<sup>281</sup> Disposta dalla lettera g) del comma 445.

<sup>282</sup> Convertito dalla legge n. 9/2014.

Con riferimento al soggetto destinatario delle maggiorazioni raddoppiate, il Legislatore ha utilizzato l'espressione "datore di lavoro... destinatario di sanzioni amministrative o penali...".

In relazione a tale espressione, nella nota n. 1148, è stato puntualizzato che ai fini della verifica della recidiva, il destinatario delle sanzioni dev'essere individuato nel soggetto che, nell'ambito della medesima impresa, ha rivestito la qualità di:

- trasgressore in caso di violazioni amministrative;
- datore di lavoro in caso di violazioni punite dal d.lgs. n. 81/2008.

Inoltre, ai fini della recidiva occorre far riferimento agli illeciti definitivamente accertati, secondo quanto chiarito dalla giurisprudenza in riferimento all'art. 8 *bis* della legge n. 689/1981.

Tutto ciò premesso, nella nota in commento, l'INL ha precisato che, ai fini dell'applicazione dell'aumento delle maggiorazioni disposto dalla legge di bilancio 2019, il significato da attribuire all'espressione "essere destinatario delle medesime sanzioni nel triennio precedente" va inteso nel senso di essere stato destinatario di provvedimenti divenuti definitivi nel triennio precedente alla commissione del nuovo illecito per il quale va effettuato il calcolo della sanzione. Nella nota è stato anche messo in rilievo che si devono considerare ostative, all'applicazione dell'aumento per la prevista recidiva, le ipotesi di estinzione degli illeciti amministrativi contestati, qualora sia intervenuto il pagamento in misura ridotta ex art. 16 della legge n. 689/1981. Allo stesso modo non può riconoscersi rilevanza agli illeciti per i quali il contravventore abbia adempiuto alla prescrizione, effettuando i relativi pagamenti ai sensi degli artt. 20 e 21 del d.lgs. n. 758/1994 e dell'art. 15 del d.lgs. n. 124/2004.

È stato in ultimo chiarito che gli illeciti pregressi non debbono essere stati commessi dopo l'entrata in vigore della nuova disposizione. In tal senso, è stato richiamato l'orientamento della giurisprudenza di legittimità per casi analoghi, secondo il quale si tratta di *"una condizione che assolutamente non è stabilita dalla norma che si limita a prevedere una sanzione più gravosa per chi si trova nella situazione oggettiva di aver già commesso analoga violazione...ritenendo evidentemente tale situazione indice di maggiore pericolosità e meritevole di una sanzione maggiore"*<sup>283</sup>.

Ulteriori precisazioni riguardo l'individuazione degli illeciti rilevanti ai fini della recidiva e dell'applicazione delle sanzioni maggiorate previste dalla lettera e), comma 445, art. 1, della Legge di Bilancio 2019, sono state fornite sempre dall'INL con la nota n. 2594 del 14 marzo 2019.

Nel particolare, con il predetto provvedimento, è stato reso noto che l'INL - al fine di semplificare l'attività di tutti gli organi di vigilanza - ha ritenuto utile stilare un prontuario delle sanzioni soggette alle maggiorazioni previste dalla legge di bilancio 2019, con indicazione dei relativi codici tributo.

In relazione invece alla recidiva, è stato ribadito che gli illeciti rilevanti ai suoi fini sono quelli commessi dal "trasgressore", persona fisica ex legge n. 689/1981 che agisce per conto della persona giuridica. Conseguentemente, secondo l'INL, non si configura la "recidiva" laddove le sanzioni, pur riferibili indirettamente alla medesima persona giuridica, siano commesse da trasgressori diversi. Analogamente, non potrà tenersi conto di violazioni commesse dalla medesima persona fisica che abbia agito per conto di persone giuridiche diverse.

L'INL nella nota n. 2594 ha evidenziato che analoghe considerazioni devono essere formulate in relazione agli illeciti di cui al d.lgs. n. 81/2008. Precisando, tuttavia, come in tal caso debba essere tenuto in conto che il medesimo decreto disciplina specificamente la nozione di "datore di lavoro", e che pertanto la "recidiva" trova applicazione solo se la persona fisica che ha commesso l'illecito riveste e abbia rivestito tale qualifica.

Nel provvedimento in esame - ad integrazione di quanto già chiarito dalla nota 1148/2019 - è stato altresì precisato che gli illeciti da prendere in considerazione ai fini della "recidiva" (c.d. *fondanti*) sono anche quelli commessi prima dell'entrata in vigore della legge di bilancio del 2019.

Pertanto, secondo l'INL l'arco triennale di riferimento deve essere inteso sia quale periodo in cui l'illecito è stato commesso, sia quale periodo in cui lo stesso è stato definitivamente accertato nei termini già chiariti, evitando in tal modo di dare rilevanza a condotte eccessivamente risalenti nel tempo.

È doveroso segnalare che, a seguito della maggiorazione delle sanzioni disposta dall'art. 1, comma 445, lettera d), della legge n. 145/2018, sono state apportate delle modifiche al Testo Unico di salute e sicurezza sul lavoro. Precisamente, gli importi aggiornati delle sanzioni sono presenti a partire dall'edizione di gennaio 2019 del d.lgs. n. 81/2008. Infine, sempre in materia di sanzioni, anche se non in riferimento a quelle maggiorate dal comma 445, dell'articolo 1, della legge n. 145/2018, è opportuno rilevare le novità apportate dalla delibera n. 312/ 2019 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione<sup>284</sup> e dalla circolare n. 53/2018 dell'INAIL. Più nel dettaglio, la richiamata delibera del 10 aprile 2019 n.

<sup>283</sup> Cass. Sez. IV Penale, 7 febbraio – 5 aprile 2013, n. 15913.

<sup>284</sup> Delibera dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione, 10 aprile 2019 n. 312 - Modificazioni al regolamento sull'esercizio del potere sanzio-



312 - pubblicata nella GU n. 97 del 26 aprile 2019 - reca modifiche al regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'articolo 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 (c.d. *whistleblowing*).

Precisamente, con la delibera n. 312/2019 è stato completamente riscritto l'articolo 13 del citato Regolamento, a partire dalla sua rubricazione che adesso è: '*Archiviazione diretta delle segnalazioni/comunicazioni e disposizioni relative ai procedimenti di vigilanza attivati sulla base di una segnalazione di reati o irregolarità ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001*'.

A norma del novellato articolo 13, l'ufficio che riceve la segnalazione deve procedere all'archiviazione diretta delle segnalazioni/comunicazioni nei casi di:

- a) manifesta mancanza di interesse all'integrità della pubblica amministrazione;
- b) manifesta incompetenza dell'Autorità sulle questioni segnalate;
- c) manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;
- d) manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'applicazione della sanzione;
- e) intervento dell'Autorità non più attuale;
- f) finalità palesemente emulativa;
- g) accertato contenuto generico della segnalazione/ comunicazione o tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione/comunicazione corredata da documentazione non appropriata o inconferente;
- h) produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite o irregolarità;
- i) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione/comunicazione.

Fuori da tali casi, l'ufficio deve trasmettere la segnalazione di illeciti agli uffici di vigilanza competenti per materia. Quest'ultimi dovranno svolgere le attività istruttorie ai sensi del relativo regolamento di vigilanza e delle linee guida adottate dall'Autorità in materia. L'ufficio deve altresì trasmettere bimestralmente al Consiglio dell'ANAC l'elenco delle segnalazioni/comunicazioni valutate inammissibili o improcedibili, notiziando il segnalante dell'avvenuta archiviazione, nonché l'elenco delle segnalazioni di cui al comma 2.

L'INAIL infine, con la circolare n. 53 del 28 dicembre 2018, ha rideterminato il tasso di interesse da prendere a riferimento per calcolare la riduzione massima delle sanzioni civili. Nel dettaglio, l'Istituto con la circolare in commento ha recepito il decreto del 12 dicembre 2018<sup>285</sup>, con cui il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha fissato allo 0,8%, in ragione d'anno, il saggio degli interessi legali, con decorrenza dal 1° gennaio 2019. Si tratta del tasso da prendere a riferimento per determinare la misura di riduzione massima delle sanzioni civili.

Al fine di avere un utile quadro riepilogativo, l'INAIL ha allegato alla circolare una tabella riepilogativa dei tassi di interesse legale in vigore dal 1997.

## 5. L'evoluzione della normativa tecnica di SSL

Nel corso dell'ultimo anno sono stati emanati numerosi provvedimenti che, seppur concernenti aspetti prevenzionistici eterogenei, sono tutti accomunati dall'intento di dare attuazione agli obiettivi strategici e operativi prefissati dal Governo in materia prevenzionistica in sede di programmazione politica.

Tra questi, il decreto del 22 gennaio 2019 - pubblicato nella G.U. n. 37 del 13 febbraio 2019 - del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, recante l'individuazione della procedura di revisione, integrazione e apposizione della segnaletica stradale destinata alle attività lavorative che si svolgono in presenza di traffico veicolare. Tali attività lavorative risultano essere tra quelle con un maggior numero di infortuni mortali. È stato pertanto ritenuto necessario dal Legislatore aggiornare le previsioni del decreto 4 marzo 2013 (contestualmente abrogato), a cui l'articolo 161 comma 2-bis del Testo Unico rinvia ad integrazione delle disposizioni del proprio Titolo V.

Quest'ultimo contiene infatti tutte le prescrizioni per la segnaletica di sicurezza e di salute sul luogo di lavoro, ma che non trovano applicazione alla segnaletica impiegata per regolare il traffico stradale, ferroviario, fluviale, marittimo ed aereo.

Il decreto del 22 gennaio è stato dunque emanato per aggiornare i 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.

Il provvedimento, sul quale è stato acquisito il parere della Conferenza Stato - Regioni, si compone di 6 articoli e 2 allegati tecnici.

---

natorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001 (c.d. *whistleblowing*).

<sup>285</sup> Pubblicato nella G.U n. 291 del 15 dicembre 2018.

Le procedure di apposizione della segnaletica per la delimitazione di cantieri stradali in presenza di traffico veicolare sono state riportate nell'Allegato I del decreto. I soggetti interessati sono i gestori delle infrastrutture e le imprese appaltatrici esecutrici o affidatarie, che devono evidenziarne l'avvenuto utilizzo nei documenti previsti dagli articoli 17, 26, 96 e 100 del d.lgs. n. 81/2008.

È stato altresì disposto l'utilizzo di criteri equivalenti per tutte le situazioni non disciplinate dall'Allegato I.

Nel dettaglio, l'Allegato I, dopo una breve premessa, riporta:

- criteri generali di sicurezza (dotazioni delle squadre di intervento; limitazioni operative legate a particolari condizioni ambientali; gestione operativa degli interventi; presegnalazione di inizio intervento; sbandieramento; regolamentazione del traffico con movieri);
- spostamento a piedi (generalità e limitazioni; spostamento a piedi in presenza di autoveicolo; spostamento a piedi in galleria e lungo ponti e viadotti; attraversamento a piedi delle carreggiate);
- veicoli operativi (modalità di sosta o di fermata del veicolo; fermata e sosta del veicolo in galleria; discesa e risalita dal veicolo; ripresa della marcia con l'autoveicolo; marcia e manovre in corsia di emergenza o banchina);
- entrata ed uscita dal cantiere (strade con una corsia per senso di marcia; strade con più corsie per senso di marcia);
- situazioni di emergenza (principi generali di intervento; segnalazione di una situazione di emergenza da parte di un solo operatore; segnalazione di una situazione di emergenza da parte di due operatori; segnalazione di una situazione di emergenza da parte di tre o più operatori; rimozione di ostacoli dalla carreggiata; segnalazione di intervento in galleria in situazioni di emergenza);
- segnalazione e delimitazione di cantieri fissi (generalità; prelevamento della segnaletica dall'autoveicolo; trasporto manuale della segnaletica; installazione della segnaletica; rimozione della segnaletica per fine lavori; segnalazione e delimitazione dei cantieri mobili);
- segnalazione di interventi all'interno di gallerie con una corsia per senso di marcia.

Il decreto del 22 gennaio ha disposto che i datori di lavoro del gestore delle infrastrutture e delle imprese esecutrici e affidatarie debbano far ricevere agli addetti all'attività di apposizione, integrazione e rimozione della segnaletica, una informazione, formazione e addestramento specifici relativamente alle procedure in oggetto. La durata, i contenuti minimi e le modalità della formazione e dell'addestramento sono stati individuati nell'Allegato II del decreto stesso.

Precisamente, nell'Allegato II sono state riportate puntuali indicazioni su:

- destinatari dei corsi;
- soggetti formatori e sistema di accreditamento;
- requisiti dei docenti;
- organizzazione dei corsi di formazione;
- articolazione e contenuti del percorso formativo (percorso formativo per i lavoratori; percorso formativo per i preposti);
- sedi della formazione;
- metodologia didattica;
- valutazione e verifica dell'apprendimento;
- modulo di aggiornamento;
- registrazione sul fascicolo informatico del lavoratore.

All'articolo 4 sono state invece riportate le disposizioni in materia di dispositivi di protezione individuali, che devono essere conformi alle previsioni di cui al Titolo III del d.lgs. n. 81/2008.

Con specifico riferimento agli indumenti ad alta visibilità, è stato previsto che devono:

- rispondere a quanto sancito dal d.lgs. n. 475/1992, dal decreto del Ministro dei Lavori Pubblici del 9 giugno 1995, dal d.lgs. del 2 gennaio 1997 n. 10, e dalla norma UNI EN ISO 20471;
- essere di classe 3, per tutte le attività lavorative eseguite su strade di categoria A, B, C, e D;
- essere di classe 2, per le attività lavorative eseguite su strade di categoria E ed F urbane ed extraurbane, secondo la classificazione di cui all'art. 2, comma 3, del Codice della Strada.

Quanto ai veicoli operativi<sup>286</sup>, devono essere segnalati con dispositivi supplementari a luce lampeggiante, o pannelli luminosi, o segnali a messaggio variabile, ovvero mediante la combinazione di questi segnali, in relazione alla categoria della strada e alla tipologia di intervento.

La segnaletica della zona di intervento deve invece rispondere alle caratteristiche di cui all'art. 3 del disciplinare tecnico, approvato con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 10 luglio 2002.

---

<sup>286</sup> Di cui all'articolo 38 del Regolamento del Codice della strada, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495.

Nel decreto del 22 gennaio 2019<sup>287</sup> è stato inoltre previsto che - entro 180 giorni dalla sua entrata in vigore - la Commissione Consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, con il coinvolgimento dell'INAIL e dei soggetti preposti al controllo della circolazione stradale, definisca i criteri e le modalità per la raccolta e l'analisi dei dati relativi agli infortuni correlati alle attività lavorative che si svolgono in presenza di traffico veicolare.

È stata, infine, disposta la revisione periodica, con cadenza almeno triennale, delle disposizioni e delle procedure previste dal decreto in commento, ove necessario, anche sulla base dei dati raccolti in ordine alle statistiche degli incidenti in presenza di cantieri stradali.

Le modifiche apportate dal decreto del 22 gennaio 2019 in merito alla formazione che i datori di lavoro del gestore delle infrastrutture e delle imprese esecutrici e affidatarie debbano far ricevere agli addetti all'attività di apposizione, integrazione e rimozione della segnaletica, sono state oggetto di chiarimento da parte della Commissione per gli interpellati. Infatti, con l'Interpello n. 5 del 15 luglio 2019, la Commissione per gli Interpellati ha risposto ad un quesito formulato dall'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE) sulla validità dei corsi di aggiornamento erogati secondo le regole del decreto interministeriale 4 marzo 2013, che indicava i criteri generali di sicurezza relativi alle procedure di revisione, integrazione e apposizione di segnaletica stradale e che è stato abrogato a seguito dell'entrata in vigore (15 marzo 2019) del decreto interministeriale 22 gennaio 2019.

Precisamente, l'ANCE - in considerazione del fatto che le disposizioni del decreto interministeriale del 22 gennaio 2019 hanno modificato, rispetto al decreto interministeriale del 4 marzo 2013, il periodo di validità dei corsi e la loro durata - ha chiesto se sia corretta l'interpretazione secondo la quale alle imprese che svolgono attività di revisione, integrazione e apposizione della segnaletica stradale, debba essere richiesto un adeguamento dei corsi di formazione effettuati prima del 15 marzo 2019, sulla base del decreto del 2013, che stabiliva un periodo di aggiornamento della durata di quattro anni.

Al riguardo, la Commissione ha brevemente richiamato e confrontato le diverse disposizioni dell'allegato II "Modulo di aggiornamento" dei decreti del 4 marzo 2013 e del 22 gennaio 2019.

Infatti, mentre nell'Allegato II del decreto del 4 marzo 2013 è previsto un aggiornamento ogni quattro anni, nel decreto del 22 gennaio 2019 si fa riferimento ad un aggiornamento ogni quinquennio.

Alla luce di tali premesse, la Commissione ha ritenuto che, in assenza di una disciplina transitoria che statuisca diversamente e di un'interpretazione autentica della materia, trovi applicazione il principio generale della successione delle leggi nel tempo. Pertanto, secondo la Commissione, le disposizioni introdotte dal decreto interministeriale del 22 gennaio 2019 troveranno applicazione dalla data della loro entrata in vigore, e gli attestati conseguiti precedentemente all'entrata in vigore del decreto interministeriale del 22 gennaio 2019 manterranno la loro validità fino alla scadenza prevista dalla previgente normativa.

Nel periodo di riferimento, sono ravvisabili importanti novità legislative anche in materia di dispositivi di protezione individuale.

Infatti il Legislatore, al fine di adeguare la normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2016/425, ha emanato il d.lgs. n. 17 del 19 febbraio 2019, pubblicato nella G.U. n. 59 del 11 marzo 2019, ed in vigore a partire dal 12 marzo 2019. Nel particolare, il d.lgs. n. 17/2019, nell'adeguare la normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2016/425:

- ha apportato<sup>288</sup> modifiche testuali sostanziali al d.lgs. del 4 dicembre 1992, n. 475 che dava attuazione alla direttiva europea sui DPI n.89/686/CEE del Consiglio, ora abrogata dal Regolamento europeo n. 2016/425;
- ha abrogato il d.lgs. del 2 gennaio 1997 n. 10, che dava attuazione alle direttive 93/68/CEE, 93/95/CEE e 96/58/CE sui dispositivi di protezione individuale;
- ha apportato<sup>289</sup> modifiche testuali agli articoli 74 e 76 del Testo Unico di Salute e Sicurezza sul lavoro.

Tra le principali modifiche introdotte dal d.lgs. n. 17/2019 al d.lgs. n. 475/1992 vi è la sostituzione dell'art. 3, a norma del quale adesso possono essere messi a disposizione sul mercato DPI, che rispettino le indicazioni di cui agli articoli 4 e 5 del regolamento sui DPI.

Il precedente articolo 3 stabiliva invece che i DPI non potevano essere immessi sul mercato e in servizio se non rispondevano ai requisiti essenziali di sicurezza specificati nell'Allegato II.

Il nuovo articolo 3 ha altresì previsto che devono considerarsi conformi ai requisiti essenziali i DPI muniti della marcatura CE per i quali il fabbricante o il suo mandatario, stabilito nel territorio dell'Unione, sia in grado di presentare, a

---

<sup>287</sup> All'articolo 6.

<sup>288</sup> All'articolo 1.

<sup>289</sup> All'articolo 2.

richiesta, la documentazione di cui all'articolo 15 e all'Allegato III del regolamento DPI, nonché, relativamente ai DPI di seconda e terza categoria, la certificazione di cui agli allegati V, VI, VII e VIII del regolamento DPI.

Il d.lgs. n. 17/2019 ha disposto la sostituzione anche dell'articolo 5 del d.lgs. n. 475/1992, in merito alla Procedura di valutazione della conformità. Pertanto adesso, prima di mettere a disposizione sul mercato un DPI di qualsiasi categoria, il fabbricante deve eseguire, o far eseguire, la pertinente procedura di valutazione della conformità<sup>290</sup> e redigere la documentazione tecnica<sup>291</sup>, anche al fine di esibirla a seguito di richiesta motivata da parte delle Autorità di vigilanza del mercato.

Novità anche sugli organismi notificati. Con la sostituzione dell'articolo 6 è stato infatti previsto che le attività di valutazione della conformità<sup>292</sup> devono essere effettuate da organismi notificati autorizzati, ovvero organismi in possesso dei requisiti minimi di cui agli articoli 24 e 25 del regolamento DPI, che presentino domanda di autorizzazione al Ministero dello Sviluppo Economico<sup>293</sup>.

A seguito invece della modifica dell'articolo 7 del d.lgs. n. 475/1992, è stata riconosciuta la validità degli attestati di certificazione CE e le approvazioni rilasciate a norma della direttiva 89/686/CEE.

Modificato anche l'articolo 12 del d.lgs. n. 475/1992, relativo alla marcatura CE, che adesso deve essere apposta dal fabbricante sul DPI, secondo quanto previsto dagli articoli 16 e 17 del Regolamento (UE) n. 2016/425.

Con la modifica dell'articolo 12-*bis* è stato invece disposto che la documentazione relativa ai metodi di attestazione di conformità, nonché le istruzioni e le avvertenze dei DPI, prodotti o commercializzati in Italia, devono essere redatte in lingua italiana o quantomeno anche in lingua italiana.

Il d.lgs. n. 17/2019 ha disposto la sostituzione anche dell'articolo 13 del d.lgs. n. 475/1992, che adesso prevede che le funzioni di autorità di vigilanza del mercato siano svolte dal Ministero dello Sviluppo Economico e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nell'ambito delle rispettive competenze. Entrambi i Ministeri possono avvalersi dell'ausilio delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Invece, le funzioni di controllo alle frontiere esterne devono essere svolte dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, conformemente agli articoli da 27 a 29 del Regolamento (CE) n. 765/2008.

Importanti modifiche sono infine state apportate all'articolo 14 del d.lgs. n. 475/1992 in materia di sanzioni. Sono stati infatti maggiorati gli importi delle sanzioni a carico dei fabbricanti che producono o mettono a disposizione sul mercato DPI non conformi ai requisiti essenziali di sicurezza, nonché a carico degli importatori che immettono sul mercato DPI non conformi ai medesimi requisiti.

Invece, le modifiche testuali agli articoli 74 e 76 del Testo Unico SSL sono riportate nell'articolo 2 del d.lgs. n. 17/2019. Precisamente, nell'articolo 74 del d.lgs. n. 81/2008, dopo la definizione di DPI è stato inserito il riferimento alle finalità, al campo di applicazione e alle definizioni di cui agli articoli 1, 2 e 3, paragrafo 1, numero 1), del Regolamento (UE) n. 2016/425.

Nell'articolo 76 d.lgs. n. 81/2008 è stato invece sostituito il riferimento al d.lgs. n. 475/1992 con il richiamo al Regolamento (UE) n. 2016/425.

In materia di DPI, sul versante europeo, la direttiva (UE) 2019/1832<sup>294</sup> ha modificato allegati I, II e III della direttiva 89/656/CEE sull'uso dei DPI al fine di apportare adeguamenti di carattere tecnico.

Nel dettaglio, sono stati aggiornati gli allegati che forniscono orientamenti non vincolanti intesi ad agevolare la scelta di attrezzature di protezione individuale adeguate ai rischi, alle attività e ai settori interessati. Tale aggiornamento è stato necessario per coordinare gli allegati con la classificazione dei rischi di cui al recente regolamento (UE) 2016/425, con la terminologia ivi utilizzata e con le tipologie di dispositivi di protezione individuale di cui allo stesso regolamento del 2016. Più in particolare, l'allegato I contiene uno schema indicativo per l'inventario dei rischi ai fini dell'impiego di attrezzature di protezione individuale; l'allegato II un elenco indicativo e non esauriente delle attrezzature di protezione individuale dispositivi di protezione della testa; infine, l'allegato III un elenco indicativo e non esauriente delle attività e dei settori di attività per i quali può rendersi necessario mettere a disposizione attrezzature di protezione individuale. Si segnala infine che UNI ha recentemente aggiornato alcune norme tecniche sui DPI: la serie UNI EN ISO 11393 sugli "Indumenti di protezione per utilizzatori di seghe a catena portatili"; la UNI EN 13274 sugli "Apparecchi di protezione delle vie respiratorie"; e la UNI EN ISO 22568-4:2019 sui "Protettori del piede e della gamba".

---

<sup>290</sup> Di cui all'articolo 19 del Regolamento (UE) n. 2016/425.

<sup>291</sup> Di cui all'Allegato III del Regolamento (UE) n. 2016/425.

<sup>292</sup> Di cui all'articolo 19, primo paragrafo, lettere b) e c), e di cui agli allegati V, VI, VII e VIII Regolamento (UE) n. 2016/425.

<sup>293</sup> Ai sensi dell'articolo 27 del Regolamento (UE) n. 2016/425.

<sup>294</sup> Direttiva (UE) 2019/1832 della Commissione del 24 ottobre 2019 recante modifica degli allegati I, II e III della direttiva 89/656/CEE del Consiglio per quanto riguarda adeguamenti di carattere strettamente tecnico (GUUE, L 279/35, 31.10.2019).

Nel mese di febbraio 2019, con un comunicato<sup>295</sup> la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha reso noto che, attraverso il decreto del 14 gennaio 2019, sono state approvate le 'Disposizioni concernenti la disciplina dei rapporti tra enti e operatori volontari del Servizio civile universale'.

Dette disposizioni sostituiscono quelle contenute nel 'Prontuario concernente la disciplina dei rapporti tra enti e volontari del Servizio civile nazionale', approvato con il decreto ministeriale 22 aprile 2015.

Il provvedimento è stato emanato al fine di adeguare la disciplina che regola i rapporti tra enti e volontari del servizio civile alla novità introdotte dal d.lgs. del 6 marzo 2018 n. 40.

In termini pratici, il provvedimento in parola ha disciplinato il rapporto tra i volontari e gli enti di servizio civile che impiegano gli stessi nella realizzazione di progetti.

Al punto 12 delle disposizioni è stata indicata la normativa prevenzionistica di riferimento.

Nel dettaglio, con riferimento alle sedi di attuazione dei progetti in cui gli operatori volontari svolgono il servizio, sono state richiamate le disposizioni del Testo Unico di Salute e Sicurezza sul Lavoro (d.lgs. n. 81/2008). Quest'ultimo, all'articolo 3, comma 12 bis ha previsto che, nei confronti dei volontari in servizio civile, si applichino le disposizioni di cui all'articolo 21 dello stesso TU.

Sono stati poi dettagliati gli adempimenti prevenzionistici gravanti sull'ente e sull'operatore volontario. Precisamente, è stato previsto che l'ente sia tenuto obbligatoriamente a prevedere, nello svolgimento del corso di formazione specifica dedicato agli operatori volontari, un apposito modulo concernente l'informativa sui rischi connessi all'impiego dei medesimi volontari in progetti di servizio civile e sulle misure di prevenzione ed emergenza, secondo quanto indicato nel progetto in cui il volontario è inserito.

È stato altresì disposto che l'ente debba verificare, ai sensi degli articoli 70 e 71 del d.lgs. n. 81 del 2008 che, nel corso del servizio, le attrezzature di lavoro ed i dispositivi di protezione individuale forniti e utilizzati dall'operatore volontario siano conformi ai requisiti di sicurezza, idonei ai fini della salute e sicurezza e adeguati alle attività da svolgere.

Invece, per gli adempimenti dell'operatore volontario, è stato richiamato l'articolo 78 del d.lgs. n. 81/2008, a norma del quale l'operatore volontario è tenuto a:

- seguire il programma di formazione specifico predisposto dall'ente;
- utilizzare i dispositivi di protezione individuale (DPI) messi a sua disposizione in conformità all'informazione e alla formazione ricevute, nonché all'addestramento eventualmente organizzato ed espletato;
- provvedere alla cura dei DPI messi a sua disposizione ed utilizzarli conformemente al loro uso, senza apportarvi modifiche di propria iniziativa.

È stata inoltre riconosciuta all'operatore volontario la facoltà, nel caso svolga azioni che lo espongono ai fattori di rischio di cui al d.lgs. n. 81/2008, di beneficiare della sorveglianza sanitaria, purché ne faccia richiesta, e la stessa sia ritenuta dal medico competente correlata ai rischi derivanti dalle attività svolte (art. 41 del d.lgs. n. 81/2008).

Il punto 10 del provvedimento è invece stato dedicato agli infortuni.

Nello specifico, è stato evidenziato che all'operatore volontario viene riconosciuta una copertura assicurativa privata a carico del Dipartimento in caso di infortunio occorso durante l'orario di servizio o in itinere, ossia durante il tragitto da e per la sede in cui è effettuata la prestazione.

In caso di infortunio, i giorni di assenza non sono computati nel numero dei giorni di malattia spettanti all'operatore volontario nell'arco dello svolgimento del servizio, e allo stesso spetta l'intero trattamento economico per tutto il periodo della prognosi medica. Il periodo di assenza è considerato servizio prestato a tutti gli effetti. Anche in questo stato, sono stati puntualmente elencati gli obblighi dell'ente e dell'operatore volontario in caso di infortunio.

In riferimento all'ente, è stato precisato che esso è tenuto ad inviare al Dipartimento, tramite PEC, una tempestiva e dettagliata relazione, contenente le informazioni circa:

- la dinamica dell'incidente occorso all'operatore volontario durante il servizio;
- la descrizione delle circostanze nelle quali si è verificato l'evento;
- il nesso di causalità tra la condotta tenuta dall'operatore volontario e l'evento stesso. Specificando in particolare la riferibilità del fatto allo svolgimento del servizio.

È stato altresì puntualizzato che la predetta relazione, se l'operatore volontario ne fa richiesta, può pervenire al Dipartimento contestualmente all'apertura della pratica di indennizzo assicurativo da parte dello stesso, atto non obbligatorio e di esclusiva competenza dell'interessato.

In merito agli adempimenti che l'operatore volontario deve ottemperare in caso di infortunio, è stato previsto l'obbligo

---

<sup>295</sup> Pubblicato nella G.U. n. 47 del 25 febbraio 2019.

di tempestiva comunicazione alla sede dell'ente di assegnazione, facendo pervenire la relativa certificazione rilasciata da struttura del servizio sanitario nazionale.

Non è stata invece prevista la trasmissione online dei certificati medici all'Inps, in quanto l'operatore volontario non riveste la qualifica di dipendente. Parimenti, non è stato disposto l'obbligo di denuncia all'INAIL, atteso che gli infortuni verificatisi durante il servizio sono coperti da una polizza assicurativa privata a carico del Dipartimento. Pertanto, è stato puntualizzato che nel caso in cui l'operatore volontario presenti all'ente di impiego la denuncia dell'infortunio all'INAIL, è opportuno che l'ente segnali, con apposita comunicazione, alla struttura locale dell'INAIL l'incompetenza della stessa.

In capo all'operatore volontario grava anche l'onere di inviare al Dipartimento, a mezzo PEC o per posta raccomandata, la denuncia del sinistro, entro trenta giorni dal verificarsi dell'infortunio, e comunque non oltre il quindicesimo giorno dal momento in cui ne abbia la possibilità.

Per quanto concerne le modalità di denuncia del sinistro e gli adempimenti correlati, l'operatore volontario è tenuto ad ottemperare a quanto indicato nel contratto di assicurazione, consultabile sul sito istituzionale del Dipartimento. In particolare, l'operatore volontario è tenuto ad allegare alla denuncia una specifica attestazione dell'ente di impiego dalla quale risulti che egli era in servizio al momento del sinistro.

Nel periodo di riferimento sono stati emanati i decreti direttoriali contenenti l'elenco dei soggetti abilitati per l'effettuazione delle verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro.

Ad ultimo, con il Decreto Direttoriale n. 6 del 14 febbraio 2020 è stato adottato<sup>296</sup> il ventitreesimo elenco dei soggetti abilitati per l'effettuazione delle verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro. L'elenco è stato allegato al decreto che ha sostituito integralmente il precedente, adottato con il decreto direttoriale del 25 febbraio 2019 n. 8.

Il decreto direttoriale n. 57/2019 è composto da sette articoli. All'articolo 1 è stata rinnovata per cinque anni l'iscrizione per i soggetti che hanno trasmesso la documentazione richiesta e per i quali la Commissione, di cui al D.I. 11 aprile 2011, ha potuto concludere l'istruttoria.

Con l'articolo 2 sono state apportate le variazioni alle abilitazioni dei soggetti già iscritti. All'articolo 3 sono state inserite nell'elenco dei soggetti abilitati altre due società.

Con l'articolo 4 è stata disposta la proroga dell'iscrizione per il soggetto indicato, per un periodo non superiore a novanta giorni successivi alla data dello stesso decreto.

L'articolo 5 ha disposto la cancellazione dei soggetti indicati, mentre all'articolo 6 è stato specificato che il provvedimento adotta l'elenco aggiornato in sostituzione di quello adottato con il precedente del 25 febbraio 2019 n. 8.

Infine, all'articolo 7 sono stati riportati gli obblighi cui sono tenuti i soggetti abilitati.

Sempre in tema di verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha diramato la circolare n. 4393 del 4 marzo 2019, recante l'aggiornamento delle tariffe per l'attività di verifica periodica delle attrezzature di lavoro.

Precisamente, è stato reso noto che le tariffe adottate con il decreto interdirettoriale del 23 novembre 2012 per le attività di verifica periodica delle attrezzature di lavoro (di cui all'allegato VII del d.lgs. n. 81/2008) sono state aggiornate, sulla base dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per famiglie di operai ed impiegati rilevati al mese di novembre 2018, pari a + 1,024%. Le tariffe aggiornate sono state riportate nelle tabelle allegate alla circolare.

## **6. LE NOVITÀ IN TEMA DI REINSERIMENTO E INTEGRAZIONE LAVORATIVA DELLE PERSONE CON DISABILITÀ DA LAVORO**

Nell'ottica di realizzare gli obiettivi programmatici e le priorità politiche governative, la legge n. 145 del 30 dicembre 2018 (Legge di Bilancio 2019) ha apportato delle novità anche nell'ambito del reinserimento lavorativo delle persone con disabilità da lavoro. Una tematica strettamente legata agli infortuni sul lavoro e alle malattie professionali che continua dunque a destare l'interesse del Legislatore.

Infatti, con l'art. 1, comma 533, della legge n. 145/2018, è stata disposta la modifica del comma 166, dell'articolo 1, della legge 23 dicembre 2014 n. 190 (legge di stabilità del 2015)<sup>297</sup>.

Nel dettaglio, è stata introdotta una nuova misura di sostegno al reinserimento lavorativo, attraverso la previsione che la retribuzione corrisposta dal datore di lavoro alla persona con disabilità da lavoro - destinataria di un progetto di reinserimento mirato alla conservazione del posto di lavoro, che alla cessazione dello stato di inabilità temporanea

---

<sup>296</sup> Ai sensi dell'articolo 71, comma 11, del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>297</sup> Per approfondimenti sull'evoluzione normativa e della prassi in tema di reinserimento lavorativo si rinvia alla lettura del § 3, capitolo I, del Rapporto SSL ANMIL anno 2017, e al § 7, capitolo XI del Rapporto SSL ANMIL anno 2018.

assoluta non possa attendere al lavoro senza la realizzazione degli interventi individuati nell'ambito del predetto progetto - sia rimborsata dall'INAIL al datore nella misura del 60% di quanto effettivamente corrisposto.

La legge di Bilancio 2019 ha dunque ampliato l'incentivo introdotto dalla legge n. 190/2014, con il fine di facilitare il reinserimento dei lavoratori divenuti disabili in attività di lavoro, presso la stessa azienda in cui svolgeva un'attività lavorativa al tempo in cui si è verificato l'infortunio o si è contratta la malattia professionale che l'hanno portato alla disabilità.

Nel comma 533 dell'art. 1, della legge n. 145/2018 è stato però precisato che le retribuzioni rimborsabili sono quelle corrisposte dalla data di manifestazione della volontà, da parte del datore di lavoro e del lavoratore, di attivare il progetto, e sino alla realizzazione degli interventi in esso individuati e, comunque, per un periodo non superiore ad un anno. Inoltre, qualora gli interventi individuati nell'ambito del progetto di reinserimento lavorativo personalizzato non siano attuati per immotivato unilaterale recesso del datore di lavoro, quest'ultimo è tenuto a restituire all'INAIL l'intero importo del rimborso.

Indicazioni di dettaglio in merito alla misura del rimborso del 60% della retribuzione introdotta dall'articolo 1, comma 533, della legge n. 145/2018, sono state fornite dall'INAIL al paragrafo 7 della circolare n. 6 del 26 febbraio 2019. È stato ad esempio chiarito che il rimborso può essere riconosciuto al datore di lavoro esclusivamente con riferimento a progetti per la conservazione del posto di lavoro, e non è applicabile al caso della nuova occupazione di un disabile da lavoro rimasto inoccupato. In tal senso, secondo l'INAIL, depono la previsione che il destinatario del progetto di reinserimento debba essere un soggetto che, alla cessazione dello stato di inabilità temporanea assoluta, non possa attendere al lavoro senza la realizzazione degli interventi individuati nell'ambito del progetto stesso. È stato altresì precisato che le retribuzioni rimborsabili sono soltanto quelle corrisposte per periodi lavorativi successivi al 1° gennaio 2019, data di entrata in vigore della disposizione in parola.

Nella circolare n. 6/2019 sono stati riportati chiarimenti anche in riferimento alla previsione che le retribuzioni rimborsabili sono quelle corrisposte dalla data di manifestazione della volontà, da parte del datore di lavoro e del lavoratore, di attivare il progetto, sino alla realizzazione degli interventi in esso individuati e, comunque, per un periodo non superiore a un anno. In particolare, è stato precisato che, nel caso di elaborazione del progetto da parte dell'*équipe* multidisciplinare, la data di decorrenza è quella in cui il datore di lavoro e il lavoratore hanno reso le dichiarazioni di cui al paragrafo 6.1 della circolare INAIL 30 dicembre 2016, n. 51. Nel caso di progetto proposto dal datore di lavoro, invece, la data in questione è quella in cui il progetto è stato proposto all'Istituto e, quindi, è stata per la prima volta manifestata la volontà di attivarlo.

L'INAIL ha altresì puntualizzato che il rimborso potrà essere riconosciuto anche per i casi in cui la data di manifestazione della volontà di attivare il progetto sia precedente al 1° gennaio 2019 e il progetto stesso sia ancora in corso di realizzazione. Tuttavia, in tal caso, potranno essere rimborsate soltanto le retribuzioni corrisposte per remunerare le prestazioni lavorative rese a decorrere dal 1° gennaio 2019, sino alla realizzazione degli interventi individuati nel progetto e, comunque, non oltre la scadenza dell'anno decorrente dalla data di manifestazione della volontà.

La circolare n. 6/2019 ha chiarito anche qual è il termine finale del diritto al rimborso, ovvero la data ultima entro la quale deve essere realizzato l'intero progetto, o quella di effettiva conclusione della fase realizzativa se precedente e, in ogni caso, per un periodo non superiore a un anno dalla data di decorrenza.

Nel caso in cui il datore di lavoro abbia rappresentato esigenze non previste o imprevedibili che determinino un prolungamento dei termini di durata complessiva del progetto, non potranno essere rimborsate retribuzioni che eccedano il termine finale di dodici mesi, decorrenti dalla data di manifestazione della volontà di attivare il progetto.

È stato infine precisato che il primo rimborso è disposto a seguito dell'adozione<sup>298</sup> del provvedimento di autorizzazione alla realizzazione degli interventi, mentre i successivi rimborsi saranno disposti con cadenza mensile.

Tornando all'analisi delle altre previsioni dell'articolo 1, comma 533, della legge di bilancio 2019, è stata introdotta una ulteriore novità: è stato infatti espressamente previsto che i progetti di reinserimento possono essere proposti dai datori di lavoro e approvati dall'INAIL.

La disposizione in esame ha altresì previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2019, l'INAIL concorra al finanziamento dell'assegno di ricollocazione<sup>299</sup> rilasciato alle persone con disabilità da lavoro in cerca di occupazione. La definizione delle modalità di tale finanziamento è stata riviata a un decreto di successiva emanazione da parte Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali.

---

<sup>298</sup> Da parte della Direzione regionale o Direzione provinciale o Sede regionale.

<sup>299</sup> Di cui all'articolo 23 del d.lgs. del 14 settembre 2015, n. 150.

È stata infine riconosciuta ai soggetti indicati all'articolo 6, comma 1, lettere d<sup>300</sup>) ed e<sup>301</sup>), del d.lgs. n. 276/2003, la possibilità di presentare all'INAIL progetti di formazione e informazione rivolti a lavoratori e datori di lavoro in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro, finanziati dall'Istituto nei limiti e con le modalità dallo stesso stabiliti.

Nuovi interventi in materia di reinserimento lavorativo sono altresì stati previsti dall'INAIL.

Infatti, con la delibera n. 21 dell'11 dicembre 2018, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (CIV) dell'INAIL ha reso noto che - nonostante l'azione di sensibilizzazione operata nei confronti dei diversi interlocutori sia interni che esterni - il numero dei progetti in corso di realizzazione o realizzati per il reinserimento lavorativo delle persone con disabilità da lavoro è esiguo rispetto alla potenzialità dello strumento e alle risorse stanziare dall'Istituto.

Dunque l'INAIL ha ritenuto opportuno procedere all'individuazione di soluzioni che possano rendere maggiormente efficace l'attuazione della norma, al fine di garantire sempre più l'effettiva tutela delle persone con disabilità da lavoro, approvando con la delibera in esame l'integrazione delle Linee di indirizzo per il reinserimento lavorativo.

La citata integrazione è stata allegata alla delibera, e prevede: la semplificazione dell'*iter* procedurale; le modifiche normative; l'informazione/formazione; la multidisciplinarietà e la rete sul territorio; gli interventi finalizzati all'inserimento in nuova occupazione.

Invece, con la determinazione presidenziale del 19 dicembre 2018 n. 527, l'INAIL ha apportato delle modifiche al *Regolamento per il reinserimento e l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro*.

Precisamente, allo scopo di semplificare il procedimento di attivazione dei progetti di reinserimento lavorativo delle persone con disabilità da lavoro, nonché per facilitare l'accesso dei datori di lavoro alle misure di sostegno predisposte dall'Istituto, è stata disposta la modifica degli articoli 5, 6 e 9 del citato Regolamento.

Le modifiche hanno riguardano:

- la riduzione del frazionamento per tipologia di intervento dell'importo complessivo di spesa rimborsabile dall'INAIL al datore di lavoro;
- la disciplina dell'*iter* procedimentale dei casi in cui il datore di lavoro, nel rivolgersi all'Istituto per chiederne il sostegno previsto dal Regolamento, proponga un progetto condiviso con il lavoratore;
- la disciplina delle fattispecie in cui il datore di lavoro, prima che sia attivato o che sia concluso l'ordinario procedimento per la trattazione dei progetti di reinserimento, per ragioni di necessità e urgenza, abbia realizzato accomodamenti ragionevoli finalizzati a garantire il tempestivo reinserimento della persona con disabilità da lavoro;
- la semplificazione degli adempimenti posti a carico del datore di lavoro per accedere alle misure di sostegno previste dal Regolamento.

Le istruzioni operative per l'applicazione delle modifiche al Regolamento per il reinserimento lavorativo delle persone con disabilità da lavoro, adottate con la determina presidenziale n. 527/2019, sono state fornite dallo stesso Istituto con la circolare n. 6 del 26 febbraio 2019.

Nello specifico, nella circolare n. 6/2019 è stato evidenziato *in primis* che, allo scopo di facilitare l'accesso alle misure di sostegno garantite dall'Istituto, la determinazione n. 527/2019, senza modificare l'importo massimo di spesa complessivamente sostenibile da parte dell'INAIL (pari a 150.000 euro) ha eliminato il frazionamento dell'importo complessivo in distinte voci di spesa. È stato lasciato invariato soltanto il limite di 15.000 euro fissato per gli interventi di formazione.

Il residuo importo di 135.000 euro potrà essere utilizzato indifferentemente sia per gli interventi di superamento e di abbattimento delle barriere architettoniche nei luoghi di lavoro, sia per quelli di adeguamento e di adattamento delle postazioni di lavoro.

In riferimento ai limiti di spesa, la stessa circolare n. 6/2019 ha introdotto un'ulteriore novità. Ha infatti disposto che, al fine di consentire la presentazione di piani esecutivi che prevedano costi eccedenti i suddetti limiti di spesa, il datore di lavoro possa presentare il piano esecutivo anche nel caso in cui i costi in esso indicati superino il limite massimo di spesa fissato dalle disposizioni regolamentari, fermo restando che le somme eccedenti il predetto limite rimangono a carico del datore di lavoro.

Precedentemente, con la circolare del 30 dicembre 2016 n. 51, l'INAIL aveva stabilito invece che il piano esecutivo non potesse essere presentato se i costi previsti superavano i suddetti limiti.

La circolare in commento ha fornito indicazioni operative anche in merito alla possibilità - introdotta con la deter-

---

300 Le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale anche per il tramite delle associazioni territoriali e delle società di servizi controllate.

301 I patronati, gli enti bilaterali e le associazioni senza fini di lucro che hanno per oggetto la tutela del lavoro, l'assistenza e la promozione delle attività imprenditoriali, la progettazione e l'erogazione di percorsi formativi e di alternanza, la tutela della disabilità.



minazione n. 527/2019 - che il progetto di reinserimento lavorativo personalizzato e condiviso con il lavoratore, sia proposto dal datore di lavoro e valutato, quanto alla coerenza degli interventi con le finalità di reinserimento e alla congruità, dall'INAIL. Per tutti i successivi adempimenti sono state richiamate le previsioni della INAIL del 30 dicembre 2016 n. 51.

Tra l'altro, tale innovazione è stata confermata dal Legislatore nell'articolo 1, comma 533, della legge n. 145/2018, laddove - come sopra evidenziato - è stato espressamente previsto che i progetti di reinserimento possono essere proposti dai datori di lavoro ed approvati dall'INAIL.

La circolare n. 6/2019 riporta anche le istruzioni operative per la gestione dei casi di necessità e urgenza, previsti con la determinazione n. 527/2018. Precisamente, è stato evidenziato che originariamente l'articolo 6 del Regolamento non conteneva alcuna disposizione per la disciplina dei casi in cui il datore di lavoro, per ragioni di necessità e urgenza, si trovasse nella condizione di dover realizzare accomodamenti ragionevoli prima che l'iter procedimentale previsto dallo stesso articolo 6 fosse stato avviato o, comunque, fosse pervenuto alla fase di autorizzazione del progetto di reinserimento. Con la determinazione presidenziale n. 527/2018 è stato invece aggiunto all'articolo 6 un ultimo comma che disciplina i suddetti casi di necessità e urgenza. Difatti, il primo periodo della nuova disposizione ha disciplinato i casi in cui il datore di lavoro, per ragioni di necessità e urgenza, abbia realizzato gli interventi necessari al reinserimento lavorativo della persona con disabilità da lavoro prima di essersi rivolto all'Istituto, ai fini dell'elaborazione del progetto personalizzato o dell'approvazione del progetto da lui stesso proposto.

Nel dettaglio, all'articolo 6 del Regolamento, dopo il comma 13, è stato aggiunto il seguente comma: *“Nei casi in cui il datore di lavoro, prima che sia attivato il procedimento di elaborazione del progetto di cui ai precedenti commi o prima che sia stato emesso il provvedimento di autorizzazione alla realizzazione del progetto, di cui all'articolo 9, per ragioni di necessità e urgenza, abbia realizzato accomodamenti ragionevoli finalizzati a garantire il tempestivo reinserimento della persona con disabilità da lavoro, l'Istituto, verificate la necessità e l'urgenza degli interventi realizzati e la personalizzazione degli stessi in relazione alle specifiche esigenze di reinserimento del disabile da lavoro, rimborsa i costi sostenuti dal datore di lavoro fino a concorrenza dell'importo ritenuto congruo ai sensi dell'articolo 9, comma 1. Qualora gli accomodamenti ragionevoli realizzati dal datore di lavoro costituiscano parziale attuazione del progetto successivamente autorizzato dall'Istituto, i costi degli stessi sono computati ai fini del limite massimo complessivo di spesa sostenibile”*.

Nella circolare in esame è stato precisato che tale disposizione trova applicazione non soltanto per gli interventi realizzati dopo l'adozione della determinazione n. 527/2018, ma anche a quelli realizzati precedentemente, purché non prima dell'entrata in vigore dell'articolo 1, comma 166, della legge n. 190/2014<sup>302</sup>.

Il rimborso delle spese sostenute per la realizzazione degli interventi deve essere richiesto dal datore di lavoro alla Direzione regionale o alla Direzione provinciale di Trento o di Bolzano o alla Sede regionale di Aosta, che sarebbe stata competente ad adottare il provvedimento di autorizzazione.

È necessario che il datore di lavoro indichi le ragioni di necessità e urgenza sottese alla realizzazione degli interventi, e rendiconti le spese sostenute per la realizzazione degli interventi stessi<sup>303</sup>. Pervenuta la documentazione necessaria, la Direzione regionale o provinciale o la Sede regionale deve procedere alle relative verifiche secondo quanto stabilito dall'articolo 6, comma 14, del Regolamento.

Infine, in esito alle attività di verifica, la Direzione regionale o provinciale o la Sede regionale deve adottare nei confronti del datore di lavoro il provvedimento di accoglimento o di diniego della richiesta di rimborso.

Il punto 4 della circolare n. 6/2019 riporta chiarimenti in merito alle modifiche disposte dalla determinazione n. 527/2019 per semplificare gli adempimenti posti a carico del datore di lavoro per accedere alle misure di sostegno previste dal Regolamento.

In tal senso, è stata dettagliata la previsione che ha riconosciuto la possibilità al datore di lavoro di allegare al piano esecutivo un unico preventivo per ciascun intervento, redatto nel rispetto di listini e/o tariffari vigenti.

Chiarita anche la modifica dei criteri di calcolo del limite massimo di spesa complessivamente rimborsabile per le consulenze tecniche. La percentuale unica del dieci per cento è stata infatti sostituita dalle seguenti aliquote decrescenti: 20% delle spese complessivamente sostenute per importi fino a 20.000 euro; 15% per importi da 20.001 euro fino a 75.000 euro; 10% per importi da 75.001 euro fino a 150.000 euro.

Nel paragrafo 5 della circolare in commento, sono state invece indicate le modifiche alle modalità operative per la realizzazione del progetto di reinserimento elaborato dall'*équipe* multidisciplinare di I livello.

---

<sup>302</sup> Non prima del 1° gennaio 2015.

<sup>303</sup> Secondo quanto stabilito dalla circolare INAIL 30 dicembre 2016, n. 51.

Al paragrafo 6, sono stati invece forniti chiarimenti in merito ai soggetti destinatari degli interventi. Nello specifico, è stata richiamata la circolare n. 51/2016, nella quale è stato disposto che siano compresi nell'ambito dei soggetti destinatari anche i lavoratori già disabili da lavoro che, a seguito di un aggravamento, anche soltanto funzionale, correlato a un precedente evento lesivo, pur in assenza di una nuova valutazione del danno permanente da parte dell'INAIL, abbiano conseguito dal medico competente o dal Servizio di prevenzione della Asl un giudizio di idoneità parziale, temporanea o permanente, con prescrizioni o limitazioni, ovvero di inidoneità temporanea o permanente.

A riguardo, nella circolare n. 6, l'INAIL ha chiarito che l'aggravamento funzionale di cui sopra non coincide con l'aggravamento rilevante ai fini della misura dell'indennizzo in capitale o della rendita. Nel richiamare il costante insegnamento della Corte di Cassazione, nonché il consolidato orientamento applicativo dell'Istituto, è stato puntualizzato che le variazioni delle condizioni psicofisiche del soggetto infortunato o tecnopatologico, verificatesi dopo la scadenza dei termini revisionali, se non possono essere prese in considerazione ai fini dell'attribuzione di un grado maggiore o minore di menomazione a cui rapportare l'indennizzo in capitale o la rendita, sono invece rilevabili e rilevanti ai fini dell'erogazione di tutte le altre prestazioni e, quindi, degli interventi per il reinserimento lavorativo dei disabili da lavoro. Conseguentemente, i predetti interventi devono essere garantiti dall'Istituto, a prescindere dal momento in cui si è verificato l'evento lesivo e dalla scadenza dei termini revisionali, tutte le volte in cui sia rilevata una limitazione funzionale che ostacoli il reinserimento o l'integrazione lavorativa del disabile da lavoro.

Come sopra evidenziato, il paragrafo 7 della circolare n. 6/2019 ha invece fornito delle indicazioni in merito alla misura del rimborso del 60% della retribuzione introdotta dall'articolo 1, comma 533, della legge n. 145/2018. Nel paragrafo 8, è stata invece ribadita la rilevanza che l'attività di informazione, sia del lavoratore sia del datore di lavoro, riveste ai fini dell'avvio delle attività di sostegno alla ricollocazione al lavoro.

La circolare n. 6/2018 conclude con l'elencazione, nel paragrafo 9, delle modifiche apportate alla modulistica in relazione alle modifiche introdotte dalla determinazione presidenziale n. 527/2018.

## LA RIORGANIZZAZIONE DELL'ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO E LE SUE INDICAZIONI IN MATERIA DI VIGILANZA

**SOMMARIO:** - 1. Premessa; - 2. Il potenziamento e la riorganizzazione degli uffici dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro; - 3. La programmazione dell'attività di vigilanza; - 4. Linee d'indirizzo e direttive di carattere operativo dell'INL in materia ispettiva; - 5. Chiarimenti per le attività del personale ispettivo con esposizioni sporadiche di debole intensità all'amianto.

### 1. PREMESSA

Al fine di rafforzare l'attività di contrasto del fenomeno del lavoro sommerso e irregolare, e la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, il Legislatore nell'ultimo anno ha mirato al potenziamento dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), mettendo a sua disposizione un maggior numero risorse umane ed economiche.

In tal senso, le disposizioni del comma 445, dell'articolo 1, della legge n. 145 del 30 dicembre 2018 (legge di Bilancio 2019) hanno autorizzato l'INL ad assumere nuovo personale prevalentemente ispettivo, prevedendo al contempo adeguate coperture finanziarie.

La legge di bilancio 2019 ha disposto anche una modifica strutturale dell'organico dell'INL. È stato infatti raddoppiato il numero dei Dirigenti generali, che da 2 sono passati a 4 ed, inoltre, quello dei Dirigenti non generali, passati da 88 a 94. A seguito di tale modifica, l'INL è stato autorizzato ad assumere le relative unità dirigenziali non generali, nonché ulteriori 12 unità dirigenziali di livello non generale.

In attuazione della predetta modifica dell'organico, l'INL ha emanato il decreto direttoriale n. 8<sup>304</sup>, con il quale sono state apportate delle modifiche alle disposizioni degli articoli 2 e 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 febbraio 2016, recante le disposizioni di dettaglio per le funzioni e la struttura organizzativa delle risorse umane e strumentali dell'INL<sup>305</sup>.

Con il successivo decreto direttoriale n. 9 del 13 febbraio 2019<sup>306</sup>, l'INL ha stabilito che le Direzioni centrali, individuate con il decreto direttoriale n. 8/2019, devono essere articolate in unità organizzative denominate "uffici", con a capo ciascuna un dirigente di livello non generale.

Nel provvedimento è stato quindi precisato il numero e le competenze degli Uffici in cui è articolata ciascuna Direzione centrale.

L'articolazione organizzativa delle Direzioni Centrali, degli Ispettorati interregionali e degli Ispettorati territoriali è stata altresì dettagliata dal decreto direttoriale del 27 marzo 2019 n. 20<sup>307</sup>.

Quest'ultimo, in riferimento all'organizzazione interna degli ispettorati interregionali e territoriali del lavoro, ha altresì dato attuazione al processo di riorganizzazione delle strutture territoriali preannunciato nelle linee 'Linee guida per l'organizzazione interna degli ispettorati interregionali e territoriali del lavoro', adottate con il documento n. 287 del 7 marzo 2019<sup>308</sup>.

In tal senso, all'articolo 2 del decreto direttoriale n. 20/2019 è stato disposto che gli ispettorati interregionali e territoriali del lavoro siano articolati in "Processi", "Team" e "Unità di raccordo regionale".

Rilevato che tra i "Processi" si distingue, negli Ispettorati interregionali del lavoro, il "Processo coordinamento vigilanza" e negli Ispettorati territoriali del lavoro il "Processo vigilanza", l'INL ha ritenuto necessario fissare i criteri e le modalità per il conferimento dell'incarico di responsabile del "Processo coordinamento vigilanza" e "Processo vigilanza". A tal fine è stato emanato il decreto n. 21 del 27 marzo 2019<sup>309</sup>.

I decreti n. 20 e n. 21 del 2019 sono stati trasmessi ai Direttori interregionali del lavoro ed ai Direttori territoriali del

<sup>304</sup> Decreto direttoriale INL del 13 febbraio 2019 n. 8 - Modifica artt. 2 e 6 D.P.C.M. 23 febbraio 2016.

<sup>305</sup> Decreto Presidente del Consiglio, 23 febbraio 2016 - Disposizioni per l'organizzazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro. GU n. 225 del 26 settembre 2016.

<sup>306</sup> Decreto direttoriale INL, 13 febbraio 2019 n. 9 - Organizzazione degli uffici della sede centrale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

<sup>307</sup> Decreto INL n. 20 del 27 marzo 2019 - Articolazione organizzativa delle Direzioni Centrali, degli Ispettorati interregionali e degli Ispettorati territoriali.

<sup>308</sup> Atto n. 287 del 7 marzo 2019 - Linee guida per l'organizzazione interna degli Ispettorati Interregionali e Territoriali del lavoro adottate dal direttore dell'Ispettorato nazionale del lavoro con atto prot. 287 del 7 marzo 2019.

<sup>309</sup> Decreto INL n.20 del 27 marzo 2019 - Criteri e modalità per l'individuazione dei responsabili del processo coordinamento vigilanza e del processo vigilanza.

lavoro, in allegato alla nota del 27 marzo 2017<sup>310</sup>, in cui il direttore dell'INL ha altresì riportato alcune precisazioni in merito.

Al fine di rafforzare la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e l'attività di contrasto al fenomeno degli infortuni sul lavoro, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) è stato autorizzato, con l'articolo 5-ter del DL n. 101/2019 (inserito in sede di conversione dalla legge n. 128/2019), a bandire una procedura di concorso per assumere a tempo indeterminato un contingente di personale ispettivo.

Tra i compiti attribuiti all'INL rientra la programmazione dell'attività di vigilanza, a livello centrale e territoriale, in materia di lavoro e legislazione sociale, contributiva e assicurativa di tutto il personale ispettivo.

Le principali linee di orientamento e di indirizzo per lo svolgimento dei controlli di competenza del personale ispettivo dell'INL nelle richiamate materie per l'anno 2019 sono state illustrate dall'INL nel 'Documento di programmazione della vigilanza per il 2019'.

Con specifico riferimento alla vigilanza tecnica, nel documento è stato precisato che, per l'anno 2019, sarà orientata alla programmazione ed effettuazione di controlli finalizzati a verificare il rispetto degli adempimenti in materia di tutela della salute e della sicurezza nei seguenti ambiti di competenza dell'INL: il settore dell'edilizia, il settore ferroviario, le strutture sanitarie complesse e gli specifici settori industriali nei quali vi sia un impiego rilevante di sorgenti di radiazione.

Oltre a definire tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento, l'INL nel nostro periodo di riferimento ha dettato linee di condotta e direttive di carattere operativo a tutto il personale ispettivo.

In tal senso, l'INL ha pubblicato la circolare del 14 gennaio 2019 n. 1<sup>311</sup>, con la quale ha fornito indicazioni operative sulle modalità di verbalizzazione dell'accertamento congiunto, e sulla corretta individuazione dei mezzi di impugnazione.

Rilevanti indicazioni operative sono state fornite anche con la circolare n. 3 dell'11 febbraio 2019<sup>312</sup> in merito alla vigilanza sul reato di somministrazione fraudolenta ex articolo 38-bis del d.lgs. n. 81/2015.

Sempre in merito agli accertamenti ispettivi, l'INL ha ritenuto opportuno fornire, attraverso la circolare n. 4 dell'11 febbraio 2019<sup>313</sup>, chiarimenti su alcuni aspetti operativi che riguardano le preclusioni dell'accertamento di natura previdenziale ed assicurativa esperiti nei confronti dei datori di lavoro.

Invece, in risposta ad un quesito dell'ITL di Biella-Vercelli, l'INL, con la nota n. 1438 del 14 febbraio 2019<sup>314</sup>, ha fornito importanti chiarimenti nell'ambito del lavoro notturno, in particolare in merito alla corretta modalità di individuazione dell'arco temporale di riferimento su cui calcolare il rispetto del limite della media di ore notturne lavorate che, ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 66/2003, è pari ad 8 ore nelle 24.

A seguito di varie richieste di chiarimento pervenute, l'INL ha ritenuto altresì necessario fornire chiarimenti, con la circolare n. 1881 del 25 febbraio 2018<sup>315</sup>, circa la corretta applicazione dell'art. 4 della legge n. 300/1970 (Statuto dei Lavoratori) nelle ipotesi in cui, per intervenuti processi di modifica degli assetti proprietari (fusioni, cessioni, incorporazioni, affitto d'azienda o di ramo d'azienda), si verifichi un cambio di titolarità dell'impresa che ha installato "impianti audiovisivi" o "altri strumenti dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori". Si ritiene opportuno segnalare che l'installazione ed utilizzo degli impianti audiovisivi e di altre apparecchiature per finalità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori è stata oggetto di chiarimenti operativi dell'interpello n. 3 dell'8 maggio 2019<sup>316</sup>.

Con la circolare n. 5 del 28 febbraio 2019<sup>317</sup>, l'Ispettorato ha invece fornito delle Linee guida per l'attività di vigilanza in materia di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ex articolo 603 bis c.p.

---

<sup>310</sup> Decreto direttoriale INL, 27 marzo 2019 - Trasmissione dei decreti direttoriali: n. 20 del 27 marzo 2019 "Articolazione organizzativa delle Direzioni Centrali, degli Ispettorati interregionali e degli Ispettorati territoriali"; n. 21 del 27 marzo 2019 "Criteri e modalità per l'individuazione dei responsabili del Processo coordinamento vigilanza e del "Processo vigilanza".

<sup>311</sup> Circolare INL del 14 gennaio 2019 n. 1 - Verbalizzazione accertamenti. Indicazioni sulla corretta individuazione dei mezzi di impugnazione.

<sup>312</sup> Circolare INL del 11 febbraio 2019 n. 3 - Legge 9 agosto 2018 n. 96 di conversione del DL 12 luglio 2018, n. 87, recante "Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese" - art. 38-bis D.Lgs. n. 81 del 2015 - somministrazione fraudolenta.

<sup>313</sup> Circolare INL del 11 febbraio 2019 n. 4 - Verbalizzazione accertamenti ispettivi - preclusioni ex art. 3, comma 20, L. n. 335/1995 - indicazioni operative al personale ispettivo.

<sup>314</sup> Nota INL del 14 febbraio 2019 n. 1438 - Richiesta di parere in ordine ai limiti dell'orario di lavoro notturno ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 66/2003 - periodo di riferimento sul quale calcolare come media il suddetto limite.

<sup>315</sup> Circolare INL n. 1881 del 25 febbraio 2019 - Indicazioni operative in ordine al rilascio di provvedimenti autorizzativi.

<sup>316</sup> Interpello del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 8 maggio 2019 n. 3 - Istanza di interpello ai sensi dell'articolo 9 del d.lgs. n. 124/2004. Autorizzazione amministrativa ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge n. 300/1970.

<sup>317</sup> Circolare INL del 28 febbraio 2019 n. 5 - Art. 603 bis c.p. intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro - Attività di vigilanza - Linee guida.

Parimenti, nella circolare n. 7 del 6 maggio 2019<sup>318</sup> sono state riportate alcune precisazioni in ordine alla corretta applicazione, in sede di vigilanza, dell'art. 1, comma 1175, della legge n. 296/2006, che riconosce benefici contributivi ai datori di lavoro che rispettano gli accordi e i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative. Tuttavia, la circolare n. 7/2019 - a seguito dei numerosi quesiti pervenuti riferiti al contenuto delle indicazioni in essa riportate - è stata oggetto di chiarimenti da parte dello stesso INL, con la circolare n. 9 del 10 settembre 2019<sup>319</sup>. Invece, con la nota n. 7401 del 12 agosto<sup>320</sup>, l'INL ha fornito dei chiarimenti sul ricorso ex art. 14 del d.lgs. n. 81/2008; mentre con la nota n. 7966 dell'11 settembre 2019 l'INL ha fornito dei chiarimenti in relazione alla necessità dell'autorizzazione ex art. 4, legge n. 977/1967 in assenza di un rapporto di lavoro, per il rilascio, a titolo gratuito, di una intervista da parte di un minore in un programma televisivo.

Infine, con la nota n. 10202 del 29 novembre 2019<sup>321</sup>, l'INL ha fornito dei chiarimenti in merito all'omessa/tardiva denuncia di infortunio all'INAIL, e sulla competenza territoriale per la gestione della relativa pratica. Importanti anche le delucidazioni per le attività del personale ispettivo con esposizioni sporadiche di debole intensità all'amianto, pervenute dalla Commissione per gli interpellati sulla SSL. Infatti, con l'interpello del 15 febbraio 2019 n. 2<sup>322</sup>, la Commissione ha risposto ad un quesito posto dalla Regione Toscana in merito all'applicazione, per l'attività degli Enti ispettivi, della Circolare ministeriale del 25 gennaio 2011, recante orientamenti pratici per la determinazione delle esposizioni sporadiche e di debole intensità (ESEDI) all'amianto previste dall'art. 249, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008.

Infine, le note n. 119 del 25 maggio 2020<sup>323</sup> e n. 260 del 18 giugno 2020<sup>324</sup> dell'INL recano, rispettivamente, chiarimenti sulle modalità di applicazione dell'istituto della prescrizione obbligatoria nel caso di reati c.d. a "condotta esaurita" accertati anche nell'ambito della vigilanza prevenzionistica, e sui criteri di calcolo della sanzione riferita alla mancata osservanza degli obblighi di riposo intermedio nel settore dell'autotrasporto (di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 234/2007).

## **2. IL POTENZIAMENTO E LA RIORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI DELL'ISPettorato NAZIONALE DEL LAVORO**

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro è stato istituito dal d.lgs. n. 149 del 14 settembre 2015 (attuativo del JOBS ACT), con l'obiettivo di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, affidando a una sola cabina di regia la programmazione ed il coordinamento dell'attività di vigilanza. Evitando in tal modo la sovrapposizione degli interventi ispettivi.

Al fine di rafforzare l'attività di contrasto del fenomeno del lavoro sommerso e irregolare, e la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, il Legislatore nell'ultimo anno ha mirato al potenziamento dell'INL, mettendo a sua disposizione un maggior numero risorse umane ed economiche.

In tal senso, le disposizioni del comma 445, dell'articolo 1, della legge n. 145 del 30 dicembre 2018 (legge di Bilancio 2019), finalizzate da un lato a rafforzare l'organico dell'INL e, dall'altro, ad aumentare gli importi relativi a sanzioni per alcuni comportamenti elusivi in materia di lavoro e legislazione sociale, ovvero le stesse materie e settori di competenza dei nuovi ispettori.

Le disposizioni del comma 445 sono pertanto da leggere in combinato esposto: infatti, da un lato si è previsto un potenziamento delle forze ispettive, e dall'altro nuovi introiti, derivanti dalla maggiorazione delle sanzioni per le violazioni accertate, che contribuiranno in parte a coprire i costi del nuovo personale.

Entrando nel merito delle disposizioni inerenti al potenziamento dell'organico dell'INL<sup>325</sup>, la lettera a) del comma 445,

---

<sup>318</sup> Circolare INL del 6 maggio 2019 n. 7 - Art. 1, comma 1175, L. n. 296/2006 - Benefici normativi e contributivi e rispetto della contrattazione collettiva.

<sup>319</sup> Circolare dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, 10 settembre 2019 n. 9 - Circolare n. 7/2019 – art. 1, comma 1175, legge n. 296/2006 – benefici normativi e contributivi e rispetto della contrattazione collettiva – precisazioni.

<sup>320</sup> Nota dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, 12 agosto 2019 n. 7401 - Ricorso ex art. 14 d.lgs. n. 81/2008.

<sup>321</sup> Nota dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, 29 novembre 2019 n. 10202 - Risposta a quesito inviato con nota 18/11/2019, prot. 11386 dell'III Milano Omessa/tardiva denuncia di infortunio all'INAIL, competenza territoriale a conoscere del rapporto ex art. 17, c. 5, l. 698/81.

<sup>322</sup> Interpello 15 febbraio 2019 n. 2 - Applicazione, per l'attività degli Enti ispettivi, della Circolare Orientamenti pratici per la determinazione delle esposizioni sporadiche e di debole intensità (ESEDI) all'amianto nell'ambito delle attività previste dall'art. 249 d.lgs. n. 81/2008.

<sup>323</sup> Nota dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro del 25 maggio 2020 n. 119 - D. Lgs. n. 758/1994 - reati a condotta esaurita - vigilanza in materia di salute e sicurezza - prescrizione obbligatoria.

<sup>324</sup> Nota dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro del 18 giugno 2020 n. 260 - Ispezioni sul lavoro - Orario di lavoro - Autotrasporto - Riposi intermedi - Violazione art. 5, D.Lgs. n. 234/2007 - Criteri di calcolo della sanzione.

<sup>325</sup> Per un approfondimento sulle disposizioni del comma 445, articolo 1, della legge n. 145/2018, inerenti la maggiorazione delle sanzioni si rinvia alla lettura del § 4, capitolo IV.

ha autorizzato l'INL ad assumere a tempo indeterminato personale prevalentemente ispettivo pari a 300 unità per l'anno 2019, a 300 unità per l'anno 2020 e a 330 unità per l'anno 2021.

Nella seconda parte della disposizione in commento sono state previste le conseguenti coperture finanziarie. Nel dettaglio, è stato disposto un incremento del Fondo risorse decentrate<sup>326</sup> pari a euro 750.000 per l'anno 2019, euro 1.500.000 per l'anno 2020 e a euro 2.325.000 annui a decorrere dall'anno 2021.

Ad incrementare il predetto Fondo saranno anche gli importi delle sanzioni maggiorate a norma delle lettere d) ed e) dello stesso comma 445. Tuttavia<sup>327</sup>, è stato posto il limite massimo di 15 milioni annui per tale incremento.

Sempre al fine di assicurare adeguata copertura finanziaria per le nuove assunzioni del personale ispettivo, alla lettera a) del comma 445, è stato altresì previsto che all'articolo 14, comma 1, lettera d), numero 2), del decreto-legge n. 145/2013<sup>328</sup> le parole: "nel limite massimo di 10 milioni di euro annui" siano sostituite dalle seguenti: "nel limite massimo di 13 milioni di euro annui".

Infine, è stato richiesto all'INL di comunicare al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, il numero delle unità da assumere e la relativa spesa. Per la copertura dei relativi oneri - pari a euro 6.000.000 per l'anno 2019, a euro 24.000.000 per l'anno 2020 e a euro 37.000.000 annui a decorrere dall'anno 2021 - si provvederà a valere sulle risorse del fondo di cui all'articolo 1, comma 365, lettera b), della legge 11 dicembre 2016, n. 232<sup>329</sup>.

Alla lettera b) del comma 445 è stata sancita anche una modifica strutturale dell'organico dell'INL. Infatti è stato raddoppiato il numero dei Dirigenti generali che da 2 sono passati a 4 ed, inoltre, quello dei Dirigenti non generali, che è passato da 88 a 94.

A seguito di tale modifica, l'INL è stato autorizzato<sup>330</sup> ad assumere le relative unità dirigenziali non generali, nonché - per garantire una presenza continuativa dei responsabili di ciascuna struttura territoriale - ulteriori 12 unità dirigenziali di livello non generale.

Infine, in attuazione della predetta modifica dell'organico dell'INL, il Legislatore ha disposto che il direttore dell'Ispettorato, con un proprio decreto, provvedesse a modificare le disposizioni degli articoli 2 e 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 febbraio 2016, recante le disposizioni di dettaglio per le funzioni e la struttura organizzativa delle risorse umane e strumentali dell'INL<sup>331</sup>.

A tal fine, il 13 febbraio 2019 l'INL ha emanato il decreto direttoriale n. 8, con il quale è stata appunto disposta la sostituzione dell'art. 2 del D.P.C.M. del 23 febbraio 2016, nonché l'abrogazione dell'articolo 6 dello stesso D.P.C.M..

Precisamente, nel novellato art. 2 sono state individuate presso l'ufficio centrale con sede in Roma le seguenti strutture di vertice con funzione dirigenziale di livello generale:

- Direzione centrale vigilanza, affari legali e contenzioso;
- Direzione centrale risorse umane, finanziarie e logistica;
- Direzione centrale pianificazione strategica, organizzazione, tecnologie e innovazione;
- Direzione centrale controlli, trasparenza e comunicazione.

Per ogni Direzione centrale sono state specificate le competenze.

Nell'art. 2 del decreto in parola è stato precisato che, in funzione di quanto disposto dall'articolo 1:

- a) per la Direzione centrale vigilanza, affari legali e contenzioso, attesa la sostanziale identità di competenze con la precedente configurazione, restano confermati gli incarichi dirigenziali di livello generale e non generale sino a naturale scadenza;
- b) per la Direzione centrale risorse umane, finanziarie e logistica restano confermati gli incarichi dirigenziali non generali non interessati dalla presente riorganizzazione mentre, per assicurare la continuità dell'azione amministrativa, i rimanenti incarichi proseguiranno sino al conferimento dei nuovi.

Come già evidenziato con il provvedimento in commento è stata altresì disposta l'abrogazione dell'articolo 6 del D.P.C.M. del 23 febbraio 2016.

---

<sup>326</sup> Di cui all'articolo 76 del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Funzioni centrali relativo al triennio 2016-2018.

<sup>327</sup> Alla lettera g), del comma 445, articolo 1, della legge n. 145/2018.

<sup>328</sup> Convertito, con modificazioni, dalla legge del 21 febbraio 2014 n. 9.

<sup>329</sup> Come da ultimo rifinanziato ai sensi del comma 298 dello stesso articolo 1 della legge n. 145/2018.

<sup>330</sup> Alla lettera c) del comma 445, articolo 1, della legge n. 145/2018.

<sup>331</sup> DPC 23 febbraio 2016 - Disposizioni per l'organizzazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro. GU n. 225 del 26 settembre 2016.

Con il successivo decreto direttoriale n. 9 del 13 febbraio 2019, l'INL ha stabilito che le citate Direzioni centrali, individuate con il decreto direttoriale n. 8/2019, devono essere articolate in unità organizzative denominate "uffici", con a capo ciascuna un dirigente di livello non generale.

Nel provvedimento è stato dunque precisato il numero e le competenze degli Uffici in cui è articolata ciascuna Direzione centrale.

Nel dettaglio la Direzione centrale vigilanza, affari legali e contenzioso è stata articolata nel seguente modo:

- UFFICIO I - Affari Generali, Monitoraggi e Attività internazionale
- UFFICIO II - Vigilanza Lavoristica, Previdenziale e Assicurativa
- UFFICIO III - Vigilanza Salute e Sicurezza
- UFFICIO IV - Affari legali e Contenzioso

Per la Direzione centrale risorse umane, finanziarie e logistica sono stati previsti:

- UFFICIO I - Affari Generali e Relazioni Sindacali. Ufficio Appalti e Logistica
- UFFICIO II - Gestione e Sviluppo Risorse Umane;
- UFFICIO III - Bilancio e patrimonio
- UFFICIO IV - Amministrazione e Contabilità
- UFFICIO V - Contenzioso - Ufficio procedimenti disciplinari

La Direzione centrale pianificazione strategica, organizzazione, tecnologie e innovazione è stata suddivisa nei seguenti uffici:

- UFFICIO I - Pianificazione strategica, controllo di gestione e valutazione della Performance
- UFFICIO II - Organizzazione, processi e R&S
- UFFICIO III - Strategia ICT, sistemi di supporto alle decisioni e cooperazione applicativa
- UFFICIO IV - Infrastrutture e sistemi ICT

Infine la Direzione centrale controlli, trasparenza e comunicazione è stata ripartita in:

- UFFICIO I - Audit interno, anticorruzione e trasparenza
- UFFICIO II - Relazioni con il pubblico
- UFFICIO III - Protezione dei dati

L'articolazione organizzativa delle Direzioni Centrali, degli Ispettorati interregionali e degli Ispettorati territoriali è stata altresì dettagliata dal decreto direttoriale del 27 marzo 2019 n. 20.

Infatti, all'art. 1 del provvedimento in parola è stato disposto che gli Uffici delle Direzioni centrali dell'INL siano articolati in "aree".

Più in particolare, è stato previsto che la Direzione centrale vigilanza, affari legali e contenzioso, la Direzione centrale risorse umane, finanziarie e logistica, la Direzione centrale pianificazione strategica, organizzazione, tecnologie e innovazione e la Direzione centrale controlli, trasparenza e comunicazione debbano articolare i rispettivi uffici in un massimo di 11, 15, 10 e 6 aree.

Per ogni ufficio delle Direzioni centrali, ciascun direttore centrale deve individuare, con proprio provvedimento, le aree e le specifiche attività da attribuire a ciascuna di esse nell'ambito delle competenze dell'ufficio in cui la stessa è incardinata. In riferimento invece all'organizzazione interna degli ispettorati interregionali e territoriali del lavoro, con il decreto direttoriale n. 20/2019, l'INL ha dato attuazione al processo di riorganizzazione delle strutture territoriali preannunciato nelle linee 'Linee guida per l'organizzazione interna degli ispettorati interregionali e territoriali del lavoro', adottate con il documento n. 287 del 7 marzo 2019.

La nuova architettura organizzativa delineata dalle citate linee guida, prevede:

- un'articolazione orizzontale in unità organizzative denominate "Processi", all'interno delle quali sono ricondotti procedimenti omogenei;
- un'articolazione verticale che prevede, nell'ambito di ciascun Processo, la presenza di gruppi di lavoro denominati "Team".

Nelle linee guida in parola è stato evidenziato che tale progetto di rinnovamento della struttura organizzativa si basa su una accurata analisi delle principali realtà territoriali, della mappatura dei processi primari e dei processi di supporto in essere negli uffici territoriali, attraverso la quale si è cercato di individuare le emergenti criticità da superare ed i possibili correttivi e/o margini di miglioramento.

È stato altresì rilevato che l'obiettivo finale è quello di configurare una struttura più snella, duttile, dinamica e flessibile, che sia in grado di meglio aderire alle istanze e alle necessità del territorio e del cittadino utente e, al tempo stesso, di generare più proficue empatie, condivisioni e integrazioni lungo la linea funzionale, in senso orizzontale e verticale.

In attuazione di quanto delineato dalle linee guida adottate con il documento n. 287/2019, l'articolo 2 del decreto direttoriale n. 20/2019 ha disposto che gli ispettorati interregionali e territoriali del lavoro siano articolati in "Processi", "Team" e "Unità di raccordo regionale".

Precisamente, al comma 2 della disposizione in esame è stato previsto che l'INL debba essere composto complessivamente di n. 348 Processi, n. 350 Team e n. 10 Unità di Raccordo Regionale, distribuiti come indicato nei prospetti riportati rispettivamente negli articoli 3 e 4 dello stesso decreto n. 20/2019.

All'articolo 4 del decreto in commento è stata altresì riconosciuta la possibilità ai direttori degli Ispettorati Interregionali, negli ambiti di rispettiva competenza, di costituire - d'intesa con il Direttore della Direzione centrale vigilanza, affari legali e contenzioso - delle Unità di progetto di vigilanza, a tempo determinato, coordinate dall'Ispettorato Interregionale territorialmente competente.

Con questo nuovo modello organizzativo, l'INL ha mirato a valorizzare la funzione di coordinamento e di orientamento procedurale propria degli Ispettorati Interregionali, ai quali è stata parimenti riconosciuta la possibilità di azionare anche in altri ambiti e a diversi fini - all'occorrenza, e per specifiche attività di carattere trasversale - Unità di progetto a mezzo delle quali procurare la cooperazione tra Ispettorati Territoriali allo scopo di garantire in ogni ufficio adeguati e uniformi livelli di servizio.

Per entrambe le citate tipologie di Unità di progetto è stata prevista un'assenza di connotazione strutturale e della figura di un Responsabile.

Nel decreto n. 20/2019, sono stati, infine, dettati i tempi e gli atti con i quali i direttori degli ispettorati interregionali devono disporre l'organizzazione dei rispettivi uffici alla luce delle commentate disposizioni.

Con specifico riferimento alle unità organizzative denominate "Processi", in cui si articolano gli Ispettorati Territoriali, le linee guida adottate con provvedimento n. 287/2019 hanno disposto che siano denominati:

- a) Processo Vigilanza;
- b) Processo Legale;
- c) Processo Servizi all'utenza;
- d) Processo Pianificazione, controllo e funzionamento.

Rilevato che tra i "Processi" si distingue, negli Ispettorati interregionali del lavoro, il "Processo coordinamento vigilanza" e negli Ispettorati territoriali del lavoro il "Processo vigilanza", l'INL ha ritenuto necessario fissare i criteri e le modalità per il conferimento dell'incarico di responsabile del "Processo coordinamento vigilanza" e "Processo vigilanza".

A tal fine, è stato emanato il decreto n. 21 del 27 marzo 2019, con il quale è stato sancito che i predetti incarichi siano conferiti in via transitoria fino al 31 dicembre 2019, a personale ispettivo che abbia effettivamente svolto attività di vigilanza per almeno un quinquennio.

Gli incarichi in parola devono essere conferiti anche sulla base di una valutazione, coerente alle funzioni e alle attività connesse agli incarichi stessi, che tenga conto dei seguenti parametri:

- a. affidabilità dimostrata nelle esperienze lavorative maturate in precedenti attività, anche in termini di motivazione, dedizione al lavoro e di autonomia gestionale e organizzativa;
- b. requisiti culturali ed intellettuali attinenti alle competenze specifiche del Processo;
- c. preparazione e aggiornamento professionale;
- d. capacità: di risoluzione dei problemi (analisi, decisionalità, iniziativa); organizzative e di lavorare in gruppo; comunicative e relazionali.

È stato altresì previsto che gli incarichi di responsabile del "Processo coordinamento vigilanza" e "Processo vigilanza" non possano essere conferiti a dipendenti che già hanno ricoperto, per 10 anni o più, le similari funzioni previste nei previgenti assetti organizzativi. Fatte salve motivate esigenze di servizio, consistenti nella necessità di preservare la continuità, l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, e ferma restando l'adozione di opportune misure di programmazione atte a favorire la fungibilità degli incarichi stessi.

In una nota del 27 marzo 2017, il direttore dell'INL ha trasmesso ai Direttori interregionali del lavoro ed ai Direttori territoriali del lavoro i decreti n. 20/2019 e 21/2019, riportando altresì alcune precisazioni in merito. È stato ad esempio precisato - in riferimento alla nuova struttura articolata in "Processi" e, nell'ambito di ciascuno di essi, in gruppi di lavoro denominati "Team" - che è possibile:

- conferire ad *interim* l'incarico di Responsabile di Processo e di Team, laddove non sia possibile attribuirne la titolarità per oggettive esigenze organizzative;
- conferire ad un funzionario già responsabile di un Processo la responsabilità ad *interim* di un Team nell'ambito dello stesso Processo o un incarico ad *interim* per un secondo Processo, mentre non è da ritenersi praticabile il conferimento ad *interim* dell'incarico di responsabile di Team ad un funzionario già responsabile di altro Team.



Alla nota del 27 marzo 2019, al fine di uniformare i provvedimenti di organizzazione degli uffici, è stato allegato lo schema tipo di decreto da utilizzare da parte di ciascun direttore, completo dei fac-simile dell'organigramma e del funzionigramma da allegare allo stesso. È stata prevista la possibilità di declinare il funzionigramma, nelle competenze di ciascun Processo, con maggior dettaglio rispetto a quelle principali indicate negli allegati alle Linee-guida.

Sempre al fine di rafforzare la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e l'attività di contrasto al fenomeno degli infortuni sul lavoro, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) è stato autorizzato, con l'articolo 5-ter del DL n. 101/2019 (inserito in sede di conversione dalla legge n. 128/2019), a bandire una procedura di concorso per assumere a tempo indeterminato un contingente di personale ispettivo. Nel dettaglio, a norma della nuova disposizione, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) è stato autorizzato a bandire una procedura di concorso e conseguentemente ad assumere a tempo indeterminato, con incremento della dotazione organica nel limite delle unità eccedenti, un contingente di personale ispettivo, da inquadrare nell'Area terza, posizione economica F1, fino a 150 unità a decorrere dall'anno 2021.

### 3. LA PROGRAMMAZIONE DELL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

Tra i compiti attribuiti all'Ispettorato Nazionale del Lavoro rientra la programmazione dell'attività di vigilanza, a livello centrale e territoriale, in materia di lavoro e legislazione sociale, contributiva e assicurativa di tutto il personale ispettivo.

Le principali linee di orientamento e di indirizzo per lo svolgimento dei controlli di competenza del personale ispettivo dell'INL in materia lavoristica e previdenziale-assicurativa per l'anno 2019 sono stati illustrati dall'INL nel 'Documento di programmazione della vigilanza per il 2019'.

Dalla lettura del documento si evince che l'INL, nel pianificare le azioni ispettive, ha mirato *in primis* a contrastare i fenomeni del lavoro nero, del caporalato, dell'interposizione illecita di manodopera e della proliferazione di altre specifiche forme di sfruttamento, che si traducono in fattispecie di *dumping* connesse all'utilizzo, a scopo elusivo, degli istituti previsti dalla vigente normativa in materia lavoristica.

Inoltre, l'attività ispettiva è stata programmata in modo da assicurare anche la corretta applicazione delle nuove disposizioni introdotte dal c.d. "Decreto dignità" in materia di contratto a termine e di intermediazione, nonché la legittima fruizione del "reddito di cittadinanza".

Una parte del documento di programmazione è stata, come di consueto, dedicata alla vigilanza tecnica. In merito, è stato precisato che, per l'anno 2019, la vigilanza tecnica sarà orientata alla programmazione ed effettuazione di controlli finalizzati a verificare il rispetto degli adempimenti in materia di tutela della salute e della sicurezza in alcuni ambiti particolarmente significativi di competenza dell'INL. Ovvero, il settore dell'edilizia, il settore ferroviario, le strutture sanitarie complesse e gli specifici settori industriali nei quali vi è un impiego rilevante di sorgenti di radiazione.

Nel dettaglio, la concentrazione dell'attività di vigilanza tecnica nell'ambito dell'edilizia è consequenziale alla particolare incidenza degli infortuni sul lavoro nel settore delle costruzioni.

Dunque, è stato previsto che le verifiche in edilizia siano svolte con modalità il più possibile estese e complete, sia sotto gli aspetti tecnici che amministrativi, con particolare attenzione all'eventuale filiera degli appalti e dei subappalti. Gli accertamenti di natura tecnica sono stati programmati per far emergere eventuali violazioni della normativa in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, al fine di contrastare e contenere il più possibile il rischio del verificarsi di episodi infortunistici, spesso strettamente connessi a carenze nelle misure prevenzionistiche nonché alla inadeguata formazione/informazione del personale occupato.

A livello qualitativo, l'attività di intelligence alla base della programmazione degli obiettivi ispettivi dovrà confermare il conseguimento del 60% quale rapporto percentuale tra soggetti ispezionati e soggetti irregolari.

I criteri dimensionali, individuati nel documento di programmazione, per scegliere i cantieri da ispezionare sono:

- 5% cantieri grandi - importo lavori maggiore 10.000.000 euro, ove presenti;
- 30% cantieri medi - importo lavori compreso tra 1.000.000 e 10.000.000 euro, ove presenti;
- 65% cantieri piccoli.

Invece, in merito all'attività di vigilanza tecnica nel settore ferroviario, è stata confermata la scelta degli anni passati di basarla su una programmazione annuale degli obiettivi in sede di coordinamento regionale, selezionando, in tal modo, gli obiettivi dei controlli congiunti in considerazione delle priorità degli interventi da effettuare per ciascuna Provincia.

Nel documento in esame, è stata infine evidenziata la necessità di impegnare il personale tecnico nell'ambito della vigilanza in materia di tutela dei lavoratori contro i rischi derivanti dalle radiazioni ionizzanti, in settori lavorativi particolarmente rilevanti ai fini della suddetta tutela, prendendo

così in particolare considerazione le strutture sanitarie complesse e gli specifici settori industriali nei quali l'impiego di sorgenti di radiazione siano qualitativamente e quantitativamente significativi.

Ampio spazio è stato dedicato nel documento in esame alla programmazione dell'attività di vigilanza in materia assicurativa, orientata alla verifica della regolare osservanza degli adempimenti contributivi e amministrativi ed al recupero dei premi evasi.

Sembra opportuno evidenziare che, tra i presupposti da cui partire per una coerente programmazione dell'attività ispettiva sul territorio nazionale, vi è l'analisi periodica dei risultati conseguiti nei vari ambiti di competenza.

A tal fine, l'INL monitora e rende noti i risultati delle attività del personale ispettivo attraverso il 'Rapporto annuale sull'attività di vigilanza'<sup>332</sup>, nonché attraverso delle note periodiche. Tra queste ultime, sono da annoverare le note - mensilmente pubblicate sul sito istituzionale dell'INL - dei provvedimenti di sospensione delle attività imprenditoriali ex art. 14 del d.lgs. n. 81/2008<sup>333</sup>, in cui vengono segnalati, per ogni settore merceologico:

2. la macrocategoria ATECO;
3. il numero di provvedimenti di sospensione adottati;
4. il numero di provvedimenti revocati per regolarizzazione;
5. la percentuale di provvedimenti revocati su provvedimenti adottati;
6. il numero degli arresti ed il numero dei sequestri.

#### **4. LINEE D'INDIRIZZO E DIRETTIVE DI CARATTERE OPERATIVO DELL'INL IN MATERIA ISPETTIVA**

All'Ispettorato Nazionale del Lavoro, oltre al compito di definire tutta la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento, è stato attribuito il compito di dettare le linee di condotta e le direttive di carattere operativo al personale ispettivo.

In tal senso, l'INL - a seguito della rilevazione di alcune problematiche relative alle modalità di verbalizzazione in occasione delle vigilanze che hanno ad oggetto sia la materia lavoristica che contributiva ed assicurativa (accertamenti congiunti) - ha pubblicato la circolare del 14 gennaio 2019 n. 1, con la quale ha fornito indicazioni operative sulle modalità di verbalizzazione dell'accertamento congiunto, e sulla corretta individuazione dei mezzi di impugnazione.

Nello specifico, in merito agli accertamenti congiunti e alla loro verbalizzazione, nella circolare n. 1/2019, l'INL ha *in primis* chiarito che, per una piena condivisione da parte del personale ispettivo che abbia preso parte alle attività di accertamento, essi devono essere caratterizzati da tutte le risultanze ispettive. Tuttavia, queste ultime possono essere riportate in verbali separati rispettivamente per gli aspetti amministrativo-sanzionatori e contributivi.

Infatti, l'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004, nel disciplinare dettagliatamente il verbale unico, ha stabilito che la sua "unicità" debba riguardare esclusivamente la contestazione di sanzioni amministrative di cui alla legge n. 689/1981. A supporto di quanto asserito, l'INL ha richiamato i propri chiarimenti forniti con la circolare n. 41/2010 e con la nota n. 120/2017/RIS del 13 aprile 2017. Difatti, nella circolare n. 41/2010 l'Ispettorato ha chiarito che la funzione assolta dal verbale unico consiste nel racchiudere in un unico atto di natura provvedimentoale la contestazione e la notificazione di tutti gli illeciti riscontrati dagli organi di vigilanza, al fine di evitare la redazione di una molteplicità di provvedimenti. Nella nota n. 120/2017/RIS ha invece ribadito che l'obbligo della verbalizzazione unica trova applicazione alla sola materia sanzionatoria amministrativa, con esclusione, quindi, delle contestazioni di omissioni o evasioni in materia previdenziale ed assicurativa.

Conseguentemente, secondo l'INL, ai fini del rispetto degli obblighi di cui all'art. 14 della legge n. 689/1981 (*Contestazione e notificazione*), il termine di 90 giorni non decorre da tanti singoli verbali o atti provvedimentoali, bensì la decorrenza dello stesso va individuata nel momento in cui si sono conclusi gli accertamenti nel loro complesso. Precisamente, il *dies a quo* va a coincidere con il momento dell'acquisizione di tutti i dati e riferimenti, di carattere oggettivo e soggettivo, necessari per la definizione dell'accertamento, inteso nella sua globalità.

Dunque, in caso di vigilanza amministrativa e previdenziale/assicurativa, il *dies a quo* di cui all'art. 14 della legge n. 689/1981 - coincidente con la "definizione degli accertamenti" - non potrà che decorrere dall'acquisizione e valutazione di tutti gli elementi istruttori, compresi quelli di carattere previdenziale/assicurativo, ogniqualevolta vi sia una connessione con eventuali illeciti amministrativi, come accade, ad esempio, per le registrazioni contenute nel libro unico del lavoro. L'INL sottolinea però che le differenti verbalizzazioni devono in ogni caso essere completamente coerenti nella ricostruzione dei fatti oggetto di accertamento, specie in relazione a quegli elementi che abbiano rilevanza sia ai fini della contestazione degli illeciti amministrativi, sia ai fini dei recuperi previdenziali/assicurativi. L'INL, pertanto, ha esplicita-

---

<sup>332</sup> Per approfondimenti si rinvia alla lettura del § 5, capitolo I.

<sup>333</sup> Per approfondimenti si rinvia alla sezione Studi e statistiche del sito dell'INL.

mente escluso che le differenti verbalizzazioni, intervenute anche secondo tempistiche diverse, possano riportare risultanze tra loro contraddittorie.

Nella circolare in commento, l'INL ha parimenti evidenziato che la verbalizzazione separata delle risultanze ispettive comporta anche la necessità che il verbale contributivo rechi i riferimenti del verbale amministrativo, così come risulta necessario che quest'ultimo rechi indicazione in ordine alla successiva definizione degli accertamenti in materia contributiva con conseguente notifica di ulteriori verbali.

Nel caso in cui i tempi della verbalizzazione in materia previdenziale/assicurativa, invece, coincidano con quelli utili per la contestazione degli illeciti amministrativi, l'INL ha chiarito che il personale ispettivo dovrà assicurare una notifica tendenzialmente contestuale dei diversi verbali.

Al fine di uniformare le modalità di verbalizzazione, nella circolare n. 1/2019 è stato inserito un riquadro in cui sono state riportate le formule da inserire nei rispettivi verbali ispettivi.

Nella seconda parte della circolare in parola sono stati forniti chiarimenti operativi in ordine ai mezzi di impugnazione attivabili in caso di verbalizzazione separata delle risultanze ispettive.

Precisamente, a riguardo è stata rilevata l'impossibilità di ricorrere dinanzi al Comitato ex art. 17 del d.lgs. n. 124/2004 avverso entrambi i verbali (amministrativo e contributivo), che abbiano avuto ad oggetto l'accertamento dei medesimi rapporti di lavoro sotto il profilo della loro sussistenza e/o qualificazione, dal quale sia derivata l'applicazione di sanzioni amministrative e il correlato recupero contributivo.

L'unico verbale che può essere impugnato innanzi al Comitato è quello notificato per primo, solitamente coincidente con il verbale unico di contestazione di illeciti amministrativi, cui segue il verbale contenente i profili di natura previdenziale/assicurativa. Conseguentemente, secondo l'INL è opportuno che nel primo verbale sia data quindi adeguata informazione circa l'impossibilità di ricorrere avverso il successivo verbale, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 124/2004. Il verbale contributivo, qualora notificato successivamente al verbale amministrativo, potrà recare il riferimento al ricorso al Comitato ex art. 17 solo nell'ipotesi in cui con lo stesso si contestino ulteriori fattispecie di qualificazione/sussistenza del rapporto di lavoro che non abbiano determinato conseguenze sul piano sanzionatorio amministrativo.

Nella circolare n. 1/2019 sono state riportate ulteriori precisazioni in merito ai ricorsi esperibili, in riferimento a specifiche fattispecie, di fronte al Comitato per i rapporti di lavoro ex art. 17 del d.lgs. n. 124/2004.

La terza ed ultima sezione della circolare in esame è invece stata dedicata ai chiarimenti sul ricorso allo stesso INL ex art. 16 del D.P.R. n. 1124/1965. Nel dettaglio, è stato prima di tutto richiamato quanto precisato nella circolare del Ministero del lavoro n. 16/2010 circa la possibilità di una sovrapposizione del ricorso all'INL ex art. 16 del D.P.R. n. 1124/1965 con quello al Comitato per i rapporti di lavoro ex art. 17 d.lgs. n. 124/2004, nei casi in cui i due ricorsi trovino entrambi causa in un verbale di accertamento che abbia ad oggetto la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro.

In tali casi, è stato infatti chiarito che, al fine di assicurare l'uniformità del giudizio, è opportuno che l'Ispettorato territoriale, adito ai sensi dell'art. 16, sospenda la trattazione del gravame fino a quando non intervenga il provvedimento del Comitato. Invece, nel caso in cui il soggetto interessato non abbia presentato nei termini il ricorso ex art. 17 del d.lgs. n. 124/2004, o quest'ultimo sia stato rigettato, ed il ricorso ex art. 16 del D.P.R. n. 1124/1965 sia stato presentato successivamente, lo stesso deve essere dichiarato inammissibile nei limiti dell'identità dell'oggetto.

Dunque, secondo l'INL, il ricorso ex art. 16 può essere trattato nel merito solo se con lo stesso non si contesti la sussistenza o la qualificazione del rapporto di lavoro, ma unicamente i presupposti dell'obbligo assicurativo in relazione alla tipologia di attività tutelata. In tal caso, infatti, la differenza tra le questioni oggetto di impugnativa esclude la sussistenza di un rapporto di pregiudizialità tra i due ricorsi.

Rilevanti indicazioni operative sono state fornite dall'INL anche con la circolare n. 3 dell'11 febbraio 2019 in merito alla vigilanza sul reato di somministrazione fraudolenta, reintrodotto nell'articolo 38-*bis* del d.lgs. n. 81/2015, ad opera della legge del 9 agosto 2018 n. 96 di conversione del decreto legge n. 87/2018, recante disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese.

Il reato di somministrazione fraudolenta si configura in tutti i casi in cui la somministrazione di lavoro è posta in essere con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicate al lavoratore, ed è punito con la sanzione penale dell'ammenda di 20 euro per ciascun lavoratore coinvolto e per ciascun giorno di somministrazione. Resta tuttavia ferma l'applicazione dell'art. 18 del d.lgs. n. 276/2003, che punisce con una sanzione amministrativa le ipotesi di somministrazione illecita.

Nella circolare n. 3/2019, l'INL ha puntualizzato che la somministrazione fraudolenta in passato era contemplata nell'art. 28 del d.lgs. n. 276/2003, successivamente abrogato dall'art. 55 del d.lgs. n. 81/2015. Su tale formulazione il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha fornito con la circolare n. 5/2011 delle indicazioni al personale ispettivo, in particolare in relazione alla configurabilità dell'illecito nei casi di appalto.

L'INL ha ritenuto opportuno tornare sull'argomento, fornendo ulteriori indicazioni operative al personale ispettivo con circolare n. 3/2019.

Nello specifico, è stato *in primis* evidenziato che il ricorso ad un appalto illecito - e quindi alla somministrazione di lavoro in assenza dei requisiti di legge - già costituisce, di per sé, elemento sintomatico di una finalità fraudolenta, che il Legislatore ha inteso individuare nella elusione di norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicate al lavoratore. Tra queste ultime, l'INL ha citato come esempio le disposizioni:

- che stabiliscono la determinazione degli imponibili contributivi (art. 1, comma 1, del DL 338/1989);
- che introducono divieti alla somministrazione di lavoro (art. 32 del d.lgs. n. 81/2015);
- che prevedono determinati requisiti per la stipula del contratto (art. 32 del d.lgs. n. 81/2015);
- che prevedono specifici limiti alla somministrazione (artt. 31 e 33 del d.lgs. n. 81/2015).

Tuttavia, tali circostanze devono essere suffragate anche dall'acquisizione di elementi istruttori ulteriori, quali, ad esempio, la situazione finanziaria non positiva dell'impresa committente, desumibile anche dalla consultazione delle banche dati degli Istituti previdenziali o dello stesso Ispettorato. Tuttavia, anche in assenza di una condizione di sofferenza dell'impresa, può assumere rilevanza la considerazione della impossibilità, a fronte del fatturato annuo, di sostenere i costi del personale necessario per far fronte alla propria attività.

Nella circolare n. 3/2019, l'INL ha evidenziato che il reato di somministrazione fraudolenta può realizzarsi anche al di fuori dell'ipotesi di pseudo appalto, addirittura coinvolgendo agenzie di somministrazione autorizzate, oppure nell'ambito di distacchi di personale che comportino una elusione della disciplina di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 276/2003, ovvero ipotesi di distacco transnazionale "non autentico" ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 136/2016.

A titolo esemplificativo, l'INL ha riportato l'ipotesi più diffusa in ragione dei maggiori risparmi retributivi e/o contributivi in capo all'utilizzatore ed a scapito dei lavoratori, ovvero il caso in cui un datore di lavoro licenzi un proprio dipendente per riutilizzarlo tramite agenzia di somministrazione, violando norme di legge o di contratto collettivo.

Secondo l'INL, in qualunque ipotesi la somministrazione fraudolenta si realizzi per il tramite di una agenzia autorizzata, la prova in ordine alla specifica finalità prevista dall'art. 38-*bis* deve essere indubbiamente più rigorosa.

Nella circolare in commento, l'INL ha fornito anche indicazioni operative e chiarimenti in merito alle sanzioni previste dall'art. 38-*bis* in parola. Precisamente, è stato puntualizzato che, stante al dato letterale della disposizione, il personale ispettivo dovrà contestare la violazione amministrativa di cui all'art. 18 del d.lgs. n. 276/2003 e dovrà altresì adottare, in linea con le indicazioni fornite con la circolare n. 5/2011 del Ministero del Lavoro, la prescrizione obbligatoria volta a far cessare la condotta anti-giuridica attraverso l'assunzione dei lavoratori alle dirette dipendenze dell'utilizzatore per tutta la durata del contratto.

Con specifico riferimento alla sanzione amministrativa di cui all'art. 18, è stato ricordato che non è ammessa la procedura di diffida ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004, trovando applicazione esclusivamente l'art. 16 della legge n. 689/1981.

Sarà, infine, possibile adottare il provvedimento di diffida accertativa ex art. 12 del d.lgs. n. 124/2004 nei confronti del committente/utilizzatore, sulla scorta del CCNL da quest'ultimo applicato. Dunque, nel caso in cui il personale ispettivo riscontri la finalità fraudolenta, sarà possibile adottare altresì il provvedimento di prescrizione obbligatoria e di diffida accertativa.

Infine, l'INL nella circolare n. 3/2019 ha richiamato il prevalente orientamento della dottrina e della giurisprudenza, secondo il quale la somministrazione fraudolenta è un reato permanente. La natura permanente dell'illecito comporta che l'offesa al bene giuridico si protrae per tutta la durata della somministrazione fraudolenta, coincidendo la sua consumazione con la cessazione della condotta, la quale assume rilevanza sia ai fini della individuazione della norma applicabile, sia ai fini della decorrenza del termine di prescrizione.

A riguardo, l'Ispettorato ha precisato che deve essere esclusa qualsiasi valenza retroattiva dell'articolo 38-*bis* del d.lgs. n. 81/2015. Pertanto, per le condotte di somministrazione fraudolenta iniziate prima del 12 agosto 2018<sup>334</sup>, e proseguite successivamente a tale data, il reato di cui all'art. 38 *bis* del d.lgs. n. 81/2015 si può configurare solo a decorrere dal 12 agosto, con conseguente calcolo della sanzione per le sole giornate successive a tale data. Per il periodo precedente al 12 agosto 2018, resta invece ferma l'applicazione in via esclusiva delle sanzioni di cui all'art. 18 del d.lgs. n. 276/2003.

Sempre in merito agli accertamenti ispettivi, l'INL ha ritenuto opportuno fornire, attraverso la circolare n. 4 dell'11 febbraio 2019, chiarimenti su alcuni aspetti operativi che riguardano le preclusioni ex art. 3, comma 20 della legge n.

---

<sup>334</sup> Data di entrata in vigore della legge n. 96/2018, che ha convertito il del decreto legge n. 87/2018, con il quale è stata reintrodotta il reato di somministrazione fraudolenta.

335/1995, ovvero le preclusioni dell'accertamento di natura previdenziale ed assicurativa esperiti nei confronti dei datori di lavoro.

È stato in primo luogo chiarito che le preclusioni in parola si riferiscono esclusivamente alle contestazioni contenute in verifiche ispettive, ed operano, pertanto, solo in relazione all'attività di vigilanza, senza pregiudizio per le verifiche d'ufficio in ordine alla sussistenza dei crediti previdenziali ed alla regolarità delle posizioni assicurative.

Nell'ambito di verifiche ispettive effettuate in materia previdenziale ed assicurativa, l'INL ha precisato che le preclusioni operano limitatamente alle seguenti ipotesi:

- la verifica ispettiva ha accertato la regolarità della posizione del datore di lavoro in materia previdenziale e assicurativa, in relazione agli specifici aspetti esaminati, limitatamente al periodo temporale, alle posizioni esaminate e allo specifico oggetto dell'accertamento, così come indicati nel verbale di attestazione di regolarità rilasciato al soggetto ispezionato;
- a seguito dell'accertamento, il datore di lavoro ha provveduto a regolarizzare, sotto il profilo previdenziale ed assicurativo, le posizioni oggetto di accertamento, relative a tutti i periodi esaminati ed oggetto di contestazione.

La suddetta preclusione, pertanto, non si configura nell'ipotesi in cui il datore di lavoro non abbia provveduto alla integrale regolarizzazione delle contestazioni mosse.

L'INL, nella circolare n. 4/2019, ha quindi ribadito che il regime delle preclusioni non opera in caso di accertamenti di violazioni compiute in materie diverse da quelle previdenziali ed assicurative. In tal senso, è stato richiamato il prevalente orientamento della Corte di Cassazione, che, nella sentenza n. 8462 del 4 aprile 2007, ha escluso la preclusione in relazione ad un primo accertamento ispettivo non avente ad oggetto la materia previdenziale e/o assicurativa bensì la verifica del rispetto della disciplina dell'orario di lavoro.

Quindi, secondo l'INL, in tutti i casi in cui una precedente attività ispettiva abbia avuto ad oggetto esclusivamente aspetti inerenti alla regolarità amministrativa dei rapporti di lavoro, la preclusione si può configurare soltanto in relazione agli eventuali effetti sul piano previdenziale e assicurativo dell'accertamento amministrativo.

Nella circolare n. 4/2019 sono stati riportati chiarimenti anche in merito all'oggetto dell'accertamento ispettivo, e alle modalità della verbalizzazione. Nello specifico, in merito all'oggetto, è stato precisato che il regime delle preclusioni si estende anche agli atti e ai documenti esaminati dagli ispettori ed indicati nel verbale di accertamento, nonché ai verbali redatti dai funzionari dell'Ispettorato in materia previdenziale e assicurativa.

L'INL ritiene pertanto opportuno che nel verbale di primo accesso venga specificato l'oggetto dell'accertamento ispettivo, quantomeno in ordine alle finalità di verifica. Esso potrà essere indicato in termini più precisi laddove, in sede di programmazione, siano stati maggiormente specificati gli obiettivi dell'azione di vigilanza da perseguire. Inoltre, nel caso in cui, nel corso di una verifica ispettiva, emergano ulteriori profili da approfondire, è sempre possibile ampliare l'oggetto dell'indagine ispettiva con riferimento all'ambito, al periodo o alle posizioni lavorative esaminate, formalizzando le necessarie, ulteriori richieste documentali mediante notifica di un verbale interlocutorio. Quest'ultimo, oltre che per integrare le richieste documentali ed istruttorie, può infatti servire anche a notificare il soggetto ispezionato dell'eventuale estensione dell'oggetto dell'accertamento, dando contestualmente atto delle attività istruttorie già compiute. Il provvedimento in esame si conclude con chiarimenti operativi in tema di verbale unico di conclusione degli accertamenti e sugli specifici aspetti su cui può essere focalizzata l'attività di vigilanza in materia previdenziale e/o assicurativa.

In risposta ad un quesito dell'ITL di Biella-Vercelli, l'INL con la nota n. 1438 del 14 febbraio 2019 ha fornito importanti chiarimenti nell'ambito del lavoro notturno, in particolare in merito alla corretta modalità di individuazione dell'arco temporale di riferimento su cui calcolare il rispetto del limite della media di ore notturne lavorate che, ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 66/2003, è pari ad 8 ore nelle 24.

Nello specifico l'articolo 13 del d.lgs. n. 66/2003 dispone che *"l'orario di lavoro dei lavoratori notturni non può superare le otto ore in media nelle ventiquattro ore, salva l'individuazione da parte dei contratti collettivi, anche aziendali, di un periodo di riferimento più ampio sul quale calcolare come media il suddetto limite"*.

L'INL nella nota n. 1438/2019 ha evidenziato come la richiamata disposizione nulla dice in ordine al parametro temporale in relazione al quale effettuare la media oraria del lavoro notturno.

Pertanto l'INL ha ritenuto opportuno far riferimento alla circolare n. 8/2005 del Ministero del Lavoro, nella quale è stato precisato che *"tale limite costituisce, data la sua formulazione, una media fra ore lavorate e non lavorate pari ad 1/3 (8/24) che, in mancanza di una esplicita previsione normativa, può essere applicato su di un periodo di riferimento pari alla settimana lavorativa - salva l'individuazione da parte dei contratti collettivi, anche aziendali, di un periodo più ampio sul quale calcolare detto limite - considerato che il Legislatore ha in più occasioni adoperato l'arco settimanale quale parametro per la quantificazione della durata della prestazione (vedi ad esempio gli articoli 3 e 4 del d.lgs. n. 66/2003 in materia di orario normale di lavoro e orario medio)"*.

In relazione al parametro della settimana lavorativa, l'Ispettorato territoriale di Biella ha chiesto se lo stesso debba essere riferito all'orario settimanale del singolo lavoratore (che può quindi essere organizzato su 5 o su 6 giorni di lavoro alla settimana), oppure debba essere inteso in termini astratti e quindi sempre a n. 6 giorni di lavoro.

A tal proposito l'INL sulla base dell'orientamento del Ministero del lavoro e, in assenza di una definizione normativa o contrattuale, nella nota in esame ha affermato che la settimana lavorativa, in assenza di una definizione normativa o contrattuale, può essere individuata nell'astratto periodo di 6 giorni (nel caso prestazione lavorativa su 5 giorni pertanto il sesto giorno è da considerarsi giornata di lavoro a zero ore) e cioè nell'arco temporale settimanale al "netto" del giorno obbligatorio di riposo previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 66/2003. Tale soluzione, secondo l'INL, prescinde quindi da una valutazione caso per caso legata al singolo orario di lavoro del dipendente, e consente una applicazione più uniforme della disciplina in materia di lavoro notturno, tenendo altresì in considerazione il fatto che il lavoratore abitualmente impiegato su 5 giorni a settimana avrebbe comunque due giorni per il recupero delle proprie energie psicofisiche.

A seguito di varie richieste di chiarimento pervenute, l'INL ha ritenuto altresì necessario fornire chiarimenti, ai propri uffici territoriali, circa la corretta applicazione dell'art. 4 della legge n. 300/1970 (Statuto dei Lavoratori) nelle ipotesi in cui, per intervenuti processi di modifica degli assetti proprietari (fusioni, cessioni, incorporazioni, affitto d'azienda o di ramo d'azienda), si verifichi un cambio di titolarità dell'impresa che ha installato "impianti audiovisivi" o "altri strumenti dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori".

È opportuno ricordare che l'articolo 4 della legge n. 300/1970 ha previsto la possibilità di installare impianti audiovisivi e altri strumenti dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori. L'installazione è però subordinata all'impiego esclusivamente per esigenze organizzative e produttive, per la sicurezza del lavoro e per la tutela del patrimonio aziendale. È altresì necessario previo accordo collettivo stipulato dalla rappresentanza sindacale unitaria o dalle rappresentanze sindacali aziendali. In alternativa, nel caso di imprese con unità produttive ubicate in diverse province della stessa regione ovvero in più regioni, tale accordo può essere stipulato dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

L'art. 4 della legge n. 300/1970 ha disposto altresì che in caso di mancanza di accordo, gli impianti e gli strumenti in parola possono essere installati previa autorizzazione della sede territoriale dell'INL o, in alternativa, nel caso di imprese con unità produttive dislocate negli ambiti di competenza di più sedi territoriali, della sede centrale dell'INL.

Con la circolare n. 1881 del 25 febbraio 2018 l'INL ha chiarito la disciplina dell'installazione degli impianti di videosorveglianza nei casi di cambio di titolarità dell'impresa a seguito di fusioni, cessioni e incorporazioni.

In particolare, la questione oggetto del chiarimento ha riguardato la necessità di rinnovare le procedure di accordo in sede sindacale o autorizzative, o se sia invece sufficiente che la sopravvenuta modifica della proprietà venga resa formalmente nota alle competenti sedi dell'Ispettorato.

L'INL nella circolare in commento ha sostenuto che la soluzione deve essere ricercata non tanto nei profili formali legati alla titolarità dell'impresa, quanto negli aspetti sostanziali concernenti la possibile modifica delle condizioni e dei presupposti di fatto che avevano consentito l'installazione degli impianti.

In tal senso, l'INL ha precisato che il mero "subentro" di un'impresa in locali già dotati di impianti/strumenti di videosorveglianza per il controllo a distanza dell'attività non integra di per sé profili di illegittimità qualora gli impianti/strumenti stessi siano stati installati osservando le procedure (accordo collettivo o autorizzazione) previste dall'art. 4 della legge n. 300/1970 e non siano intervenuti mutamenti:

- dei presupposti legittimanti (esigenze organizzative e produttive, per la sicurezza del lavoro e per la tutela del patrimonio aziendale);
- delle modalità di funzionamento.

Pertanto, secondo l'INL - anche al fine di consentire un efficace svolgimento di eventuali iniziative ispettive - è opportuno che il titolare subentrante:

- comunichi all'Ufficio che l'ha rilasciato gli estremi del provvedimento di autorizzazione alla installazione degli impianti;
- renda dichiarazione con la quale attesti che, con il cambio di titolarità, non sono mutati né i presupposti legittimanti il suo rilascio, né le modalità di uso dell'impianto audiovisivo o dello strumento autorizzato.

Diversamente, nel caso siano intervenuti i su citati mutamenti, sarà necessario avviare nuovamente le procedure ex art. 4 della legge n. 300/1970.

Si segnala che l'installazione ed utilizzo degli impianti audiovisivi e di altre apparecchiature per finalità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori è stata oggetto di chiarimenti operativi dell'interpello n. 3 dell'8 maggio 2019.

Nel dettaglio, con l'interpello n. 3 del 8 maggio 2019 il Consiglio nazionale dell'ordine dei consulenti del lavoro ha

proposto istanza di interpello per conoscere il parere in merito alla configurabilità della fattispecie del silenzio - assenso con riferimento alla richiesta di autorizzazione all'installazione ed utilizzo degli impianti audiovisivi e di altre apparecchiature per finalità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori (di cui all'attuale articolo 4, comma 1, della legge n. 300/1990).

Più in particolare, è stato chiesto se il silenzio dell'organo amministrativo adito, in relazione all'istanza di autorizzazione, possa essere considerato un assenso tacito all'istanza medesima, in virtù del quale l'impresa possa procedere all'installazione degli impianti richiesti.

Il Ministero del Lavoro in risposta ha chiarito che non è configurabile l'istituto del silenzio-assenso, occorrendo l'emanazione di un provvedimento espresso di accoglimento ovvero di rigetto della relativa istanza.

Tornando ai chiarimenti che l'INL ha fornito al personale ispettivo, il 28 febbraio 2019 è stata diramata la circolare n. 5, con la quale sono state diffuse delle Linee guida per l'attività di vigilanza in materia di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ex articolo 603 *bis* c.p.

Il documento inizia con la precisazione che il personale ispettivo, in ogni caso, dovrà tenere preliminarmente conto delle eventuali diverse indicazioni fornite dalle competenti Procure della Repubblica, sia sugli elementi utili alla configurazione del reato, sia sulle metodologie per l'acquisizione dei relativi elementi di prova.

L'INL ha poi ricordato che la riformulazione dell'art. 603 *bis* c.p. da parte della legge n. 199/2016 ha previsto, due distinte figure di incriminazione:

- quella della intermediazione illecita, che persegue chiunque "recluta" manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizione di sfruttamento e approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori;
- quella dello sfruttamento lavorativo, con cui si punisce penalmente chiunque utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante la citata attività di intermediazione, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno.

Fermo restando che il reato in questione è spesso associato attività svolte in agricoltura, la circolare non manca di prospettare la rilevanza di tale reato anche in ambiti diversi. Ad esempio nell'ambito di attività di servizi esercitate da talune imprese che realizzano forme di intermediazione illecita lucrando su un abbattimento abnorme dei costi del lavoro a danno dei lavoratori o degli Istituti previdenziali. Oppure nell'ambito di una associazione per delinquere (art. 416 c.p.) o nell'ambito di associazioni di tipo mafioso anche straniere (art. 416 *bis*).

Gli elementi costitutivi di entrambe le fattispecie di illecito sono quello dello sfruttamento lavorativo e quello dell'approfittamento dello stato di bisogno.

In merito all'approfittamento dello stato di bisogno dei lavoratori, nella circolare n. 5/2019, l'Ispettorato ha richiamando l'orientamento della giurisprudenza, secondo il quale lo stesso può ritenersi riconducibile alla strumentalizzazione a proprio favore della situazione di debolezza della vittima del reato, per la quale è sufficiente una consapevolezza che una parte abbia dello squilibrio tra le prestazioni contrattuali<sup>335</sup>.

Per quanto concerne lo stato di bisogno della persona offesa l'INL ha aderito all'orientamento giurisprudenziale secondo il quale:

- *“non può essere ricondotto ad una situazione di insoddisfazione e di frustrazione derivante dall'impossibilità o difficoltà economica di realizzare qualsivoglia esigenza avvertita come urgente, ma deve essere riconosciuto soltanto quando la persona offesa, pur senza versare in stato di assoluta indigenza, si trovi in una condizione anche provvisoria di effettiva mancanza di mezzi idonei a sopperire ad esigenze definibili come primarie, cioè relative a beni comunemente considerati come essenziali per chiunque”*<sup>336</sup>;
- *è “una condizione psicologica in cui la persona si trova e per la quale non ha piena libertà di scelta”*<sup>337</sup>;
- *“non si identifica nel bisogno di lavorare, ma presuppone uno stato di necessità tendenzialmente irreversibile, che pur non annientando in modo assoluto qualsiasi libertà di scelta, comporta un impellente assillo, tale da compromettere fortemente la libertà contrattuale della persona”*<sup>338</sup>.

Secondo l'INL è proprio sullo stato di bisogno della persona offesa che il personale ispettivo deve soffermare la propria attenzione e fornire i relativi elementi di prova.

Nel documento l'INL si è soffermato anche sull'altro elemento costitutivo del reato, ovvero lo sfruttamento lavorativo, richiamando quanto disposto dall'articolo 603 *bis*, cioè che costituisce indice di sfruttamento la sussistenza

---

<sup>335</sup> In tal senso Cass. civ., sent. n. 1651/2015.

<sup>336</sup> Cass. pen., sent. n. 4627/2000.

<sup>337</sup> Cass. pen., sent. n. 2085/1993.

<sup>338</sup> Cass. pen., sent. n. 10795/2016.

di una o più condizioni, da intendersi tuttavia quali condizioni di lavoro e non quali elementi condizionanti la sussistenza del reato.

A riguardo l'INL ha suggerito agli ispettori alcuni indici sintomatici dello stato di sfruttamento lavorativo. Ovvero:

- la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;
- la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;
- la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;
- la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.

Nella seconda parte della circolare in esame l'INL ha fornito ulteriori indicazioni in merito alle aggravanti speciali del reato di cui all'articolo 603 *bis* c.p. e ai metodi di svolgimento dell'attività investigativa che deve essere pianificata - tranne che nelle ipotesi di arresto in flagranza - con i Magistrati delle competenti Procure della Repubblica ed i Carabinieri del Comando per la tutela del lavoro.

Precisamente, in merito allo svolgimento dell'attività investigativa sono state fornite indicazioni operative in tema di:

- identificazione dell'intermediario;
- identificazione dell'utilizzatore e collegamenti con l'intermediario;
- perquisizioni, sequestri e rilievi;
- informazioni sui rapporti di lavoro;
- coinvolgimento di soggetti terzi;
- indagini patrimoniali;
- conclusione delle indagini.

Continuando ad esaminare in ordine cronologico i provvedimenti tramite i quali l'INL, nel nostro periodo di riferimento, ha fornito chiarimenti ed indicazioni operative a tutto il personale ispettivo; nella circolare n. 7 del 6 maggio 2019 sono state riportate alcune precisazioni in ordine alla corretta applicazione, in sede di vigilanza, dell'art. 1, comma 1175, della legge n. 296/2006, che riconosce benefici contributivi ai datori di lavoro che rispettano gli accordi e i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative.

Precisamente il comma 1175 sul quale sono stati riportati chiarimenti dispone che: *“a decorrere dal 1° luglio 2007, i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale sono subordinati al possesso, da parte dei datori di lavoro, del documento unico di regolarità contributiva, fermi restando gli altri obblighi di legge ed il rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”*.

Tra le condizioni che subordinano il godimento dei benefici l'INL si è soffermato in particolare sul rispetto degli accordi e contratti collettivi. A riguardo è stato puntualizzato che il personale ispettivo dovrà svolgere un accertamento sul merito del trattamento economico/normativo effettivamente garantito ai lavoratori, e non un accertamento legato ad una formale applicazione del contratto sottoscritto dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

L'INL ritiene infatti che anche il datore di lavoro che si obblighi a corrispondere ai lavoratori dei trattamenti economici e normativi equivalenti o superiori a quelli previsti da tali contratti, possa legittimamente fruire dei benefici normativi e contributivi indicati dall'art. 1, comma 1175, della legge n. 296/2006. Dunque a prescindere dal tipo di contratto collettivo applicato o dalla sua formale indicazione in sede di assunzione.

L'INL ha anche precisato che l'eventuale valutazione di trattamenti economici equivalenti non potrà tenere conto di quei trattamenti previsti in favore del lavoratore che siano sottoposti, in tutto o in parte, a regimi di esenzione contributiva e/o fiscale (come ad es. avviene per il c.d. welfare aziendale).

L'INL conclude precisando che lo scostamento dal contenuto degli accordi e contratti collettivi, stipulati da organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, determinerà la perdita di eventuali benefici normativi e contributivi fruiti.

La circolare n. 7/2019 - a seguito dei numerosi quesiti pervenuti riferiti al contenuto delle indicazioni in essa riportate - è stata oggetto di chiarimenti da parte dell'INL con la circolare n. 9 del 10 settembre 2019.

Precisamente, è stato *in primis* evidenziato che la richiamata circolare n. 7/2019 si è limitata a chiarire la portata



dell'art. 1, comma 1175, della legge n. 296/2006 che, ai fini della fruizione dei benefici normativi e contributivi da parte del datore di lavoro, richiede *“il rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”*.

È stato poi precisato che l'utilizzo del termine “rispetto” è da intendersi nel senso che, ai soli fini previsti dalla disposizione, rileva il riscontro della osservanza da parte del datore di lavoro dei contenuti, normativi e retributivi, dei contratti stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Pertanto, non si potrà dar luogo alla revoca dei benefici fruiti nei confronti del datore di lavoro che riconosca ai lavoratori un trattamento normativo e retributivo identico, se non migliore, rispetto a quello previsto dal contratto stipulato dalle OO.SS. comparativamente più rappresentative.

Secondo l'INL, tale interpretazione riguarda esclusivamente l'art. 1, comma 1175, della legge n. 296/2006 e non si presta ad una applicazione estensiva che porti a riconoscere anche ai contratti sottoscritti da OO.SS. prive del requisito della maggiore rappresentatività in termini comparativi, le prerogative che il Legislatore ha inteso riservare esclusivamente ad una platea circoscritta di contratti, e che, se esercitate da soggetti cui non spettano, risultano evidentemente inefficaci sul piano giuridico.

Con la circolare n. 9/2019 l'INL ha altresì ricordato che nulla è cambiato in ordine a quanto già chiarito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in ordine agli obblighi di applicazione del contratto collettivo dell'edilizia per le imprese operanti nel settore ed ai connessi obblighi di iscrizione alla Cassa edile, nei confronti della quale, l'assenza dei versamenti comporta peraltro una situazione di irregolarità contributiva, che impedisce il rilascio del DURC e, conseguentemente, il godimento dei benefici “normativi e contributivi”. Infine, sempre in merito all'utilizzo del termine “rispetto” dei contratti collettivi di cui alla disposizione in oggetto, è stato puntualizzato che questo attiene non soltanto alla parte economica, ma anche alla parte c.d. normativa del contratto.

Con la nota n. 7401 del 12 agosto l'INL ha invece fornito dei chiarimenti sul ricorso ex art. 14 del d.lgs. n. 81/2008.

Precisamente, l'INL ha diramato la richiamata nota a seguito di una richiesta di chiarimenti in merito alla sussistenza del diritto alla restituzione della somma versata ai fini dell'emissione del provvedimento di revoca della sospensione dell'attività imprenditoriale di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, nel caso in cui il provvedimento perda efficacia in conseguenza della mancata adozione della decisione sul ricorso amministrativo previsto dal comma 9 della medesima disposizione.

Nella nota n. 7401/2019 l'INL, d'intesa con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ha concordato con la soluzione prospettata dalla ITL di Bari, per la quale la decadenza del provvedimento di sospensione, a seguito dello spirare del termine di 15 giorni, opera *ex nunc*, con salvezza, pertanto, degli effetti già maturati.

Dunque, secondo l'INL, la richiesta di rimborso di quanto versato ai fini dell'emissione del provvedimento di revoca della sospensione dell'attività imprenditoriale è stata correttamente rigettata dalla ITL di Bari.

Con la nota n. 7966 dell'11 settembre 2019 l'INL ha invece fornito dei chiarimenti in relazione alla necessità dell'autorizzazione ex art. 4, legge n. 977/1967 in assenza di un rapporto di lavoro, per il rilascio, a titolo gratuito, di una intervista da parte di un minore in un programma televisivo.

Precisamente, l'INL ha ritenuto che l'autorizzazione debba essere rilasciata dall'Ispettorato territoriale del lavoro nella sola ipotesi in cui sussista un rapporto di lavoro, in conformità con il disposto della norma.

A supporto di tale decisione è stato richiamato l'art. 4, della legge n. 977/1967, che prevede il rilascio di autorizzazione da parte dell'ITL nel solo caso di *“impiego dei minori in attività lavorative di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario e nel settore dello spettacolo”*.

L'INL ha altresì richiamato il regolamento di cui al decreto n. 218/2006, recante specifica disciplina circa l'impiego di minori di anni quattordici in programmi televisivi, che, sebbene trovi applicazione anche al di fuori di un rapporto di lavoro, tuttavia, nel rinviare espressamente alla disciplina contemplata dalla legge n. 977/1967, fa espresso riferimento alle sole ipotesi di *“impiego lavorativo del minore di anni quattordici”*.

Infine, con la nota n. 10202 del 29 novembre 2019 l'INL - in risposta ad un quesito posto dall' IIL di Milano - ha fornito dei chiarimenti in merito all'omessa/tardiva denuncia di infortunio all'INAIL, e sulla competenza territoriale per la gestione della relativa pratica.

La questione era già stata oggetto di chiarimento in una precedente nota diretta all'Ispettorato territoriale di Macerata, allegata alla nota n. 10202 del 29 novembre 2019. Nel rispondere al quesito, l'INL ha *in primis* ricordato che l'illecito in questione ha natura omissiva, atteso che l'obbligo di denuncia grava sul datore di lavoro che è tenuto ad adempierlo inviando la comunicazione, in via telematica, alla sede INAIL competente per territorio, in base al domicilio dell'assi-

curato, che è tenuta a gestire la relativa pratica secondo le indicazioni dell'Istituto<sup>339</sup>. Secondo l'INL nel caso di illeciti di natura omissiva, la competenza si radica nel luogo in cui si sarebbe dovuta tenere la condotta che, invece, è mancata nei termini di legge.

Pertanto, la condotta, nelle ipotesi in questione, si perfeziona laddove l'obbligo di comunicazione andava assolto, determinandosi una coincidenza tra il luogo di commissione e luogo di accertamento dell'infrazione.

Invece, con la nota n. 119 del 25 maggio 2020, in merito alle modalità di applicazione dell'istituto della prescrizione obbligatoria nel caso di reati c.d. a "condotta esaurita" accertati anche nell'ambito della vigilanza prevenzionistica, l'INL ha chiarito che la prescrizione si applica non soltanto quando l'inadempienza può essere sanata, ma anche nelle ipotesi di reato a "condotta esaurita", vale a dire nei reati istantanei, con o senza effetti permanenti, nonché nelle fattispecie in cui il reo abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione. La nuova "prescrizione obbligatoria", dunque, si presenta quale omologo della nuova diffida: l'una opera nelle ipotesi di illecito amministrativo (ma solo se l'inadempienza è sanabile), l'altra a fronte di violazioni di carattere penale (in ogni caso). Il personale ispettivo dovrà dunque provvedere ad impartire apposita prescrizione specificando nel provvedimento tuttavia l'impossibilità di adempimenti volti a sanare lo stato di anti giuridicità trattandosi di reato a condotta esaurita.

Tale impostazione lascia ovviamente impregiudicato il diverso orientamento delle competenti Procure della Repubblica alle quali il personale ispettivo deve primariamente rapportarsi nello svolgimento delle funzioni di U.P.G. anche nell'ottica di garantire uniformità di comportamenti con gli altri organi che esercitano vigilanza in materia di salute e sicurezza.

Infine, l'INL con la nota n. 260 del 18 giugno 2020 ha fornito, ai propri ispettori, indicazioni in merito ai criteri di calcolo della sanzione riferita alla mancata osservanza degli obblighi di riposo intermedio nel settore dell'autotrasporto, di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 234/2007.

Nel dettaglio è stato chiarito che per i lavoratori che effettuano operazioni mobili di autotrasporto, il mancato rispetto dei riposi intermedi comporta l'applicazione della sanzione in misura fissa, indipendentemente dal numero di lavoratori coinvolti.

## **5. CHIARIMENTI PER LE ATTIVITÀ DEL PERSONALE ISPETTIVO CON ESPOSIZIONI SPORADICHE DI DEBOLE INTENSITÀ ALL'AMIANTO**

Con l'interpello del 15 febbraio 2019 n. 2 la Commissione per gli interpelli in materia di SSL ha risposto ad un quesito posto dalla Regione Toscana in merito all'applicazione, per l'attività degli Enti ispettivi, della Circolare ministeriale del 25 gennaio 2011, recante orientamenti pratici per la determinazione delle esposizioni sporadiche e di debole intensità (ESEDI) all'amianto, previste dall'art. 249, comma 2, del d. lgs. n. 81/2008.

Si ritiene utile ricordare che la citata circolare del 25 gennaio 2011 è stata diramata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sulla base di un documento, approvato nel 2010 dalla Commissione Consultiva Permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, contenente gli orientamenti pratici per la determinazione delle esposizioni sporadiche e di deboli intensità all'amianto.

La circolare in parola ha fornito quindi indicazioni in merito alle attività che possono essere ricomprese all'interno del campo di applicazione definito con l'articolo 249 del d.lgs. 81/2008 (attività ESEDI) e che, di conseguenza, non necessitano dell'applicazione delle ulteriori misure di protezione e prevenzione definite con gli articoli 250, 251 comma 1, 259 e 260 comma 1 dello stesso d.lgs. n. 81/2008.

Nello specifico, nella circolare in parola è stato precisato che le attività ESEDI (di cui all'articolo 249 del d.lgs. n. 81/2008) vengono identificate nelle attività che vengono effettuate per un massimo di 60 ore l'anno, per non più di 4 ore per singolo intervento e per non più di 2 interventi al mese, e che corrispondono ad un livello massimo di esposizione a fibre di amianto pari a 10 F/L, calcolate rispetto ad un periodo di riferimento di otto ore. È stato altresì specificato che la durata dell'intervento si intende comprensiva del tempo per la pulizia del sito, la messa in sicurezza dei rifiuti e la decontaminazione dell'operatore. All'intervento non devono inoltre essere adibiti in modo diretto più di tre addetti contemporaneamente e, se ciò non fosse possibile, il numero degli addetti all'intervento deve essere il più basso possibile.

Nella circolare è stato infine sottolineato che, in ogni caso, durante le attività ESEDI deve essere assicurato il rispetto delle misure igieniche dell'articolo 252 del d.lgs. n. 81/2008, con particolare riguardo ai DPI delle vie respiratorie, che devono avere un fattore di protezione operativo non inferiore a 30.

L'elenco, a titolo indicativo e non esaustivo, delle attività ESEDI è stato riportato nelle lettere a), b), c) e d) dell'Allegato

---

<sup>339</sup> Cfr. circolari INAIL n. 54/2004; n. 34/2013; n.10/2016.

I della circolare.

A riguardo, con l'istanza d'interpello n. 2 del 15 febbraio 2019, la Regione Toscana ha chiesto se il punto d), dell'Allegato I della circolare del 25 gennaio 2011, trova applicazione per gli enti ispettivi. Il richiedente ha altresì rappresentato che al punto d), dell'allegato 1 alla lettera circolare richiamata, per la Sorveglianza e controllo dell'aria e prelievo dei campioni ai fini dell'individuazione della presenza di amianto in un determinato materiale, si citano attività di campionamento ed analisi di campioni aerei o massivi ed attività di sopralluogo per accertare lo stato di conservazione dei manufatti installati.

In risposta, la Commissione per gli interPELLI ha premesso che:

- l'articolo 246 del d.lgs. n. 81/2008 delimita il campo di applicazione del Capo III (protezione dai rischi connessi all'esposizione all'amianto)<sup>340</sup> alle *“attività lavorative che possono comportare, per i lavoratori, un'esposizione ad amianto, quali manutenzione, rimozione dell'amianto o dei materiali contenenti amianto, smaltimento e trattamento dei relativi rifiuti, nonché bonifica delle aree interessate”*;
- l'articolo 249 del d.lgs. n. 81/2008 (valutazione del rischio) al comma 2, lettera d), stabilisce l'esclusione dell'applicazione degli articoli 250, 251 comma 1, 259 e 260, comma 1, nei casi di esposizioni sporadiche e di debole intensità, tra i quali rientra l'attività di sorveglianza e controllo dell'aria e prelievo dei campioni ai fini dell'individuazione della presenza di amianto in un determinato materiale;
- la circolare del 25.01.2011, al punto d), dell'allegato 1, elenca tra le attività “ESEDI” relative alla sorveglianza e controllo dell'aria e prelievo dei campioni ai fini dell'individuazione della presenza di amianto in un determinato materiale (di cui all'art. 249, comma 2, lettera d), del d.lgs. n. 81/2008) il campionamento e l'analisi di campioni aerei o massivi ed attività di sopralluogo per accertare lo stato di conservazione dei manufatti installati;
- l'articolo 233 del d.lgs. n. 81/2008 delimita il campo di applicazione del Capo II (protezione da agenti cancerogeni e mutageni)<sup>341</sup> a tutte le *“attività nelle quali i lavoratori sono o possono essere esposti ad agenti cancerogeni o mutageni a causa della loro attività lavorativa”*;
- l'articolo 236, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008 prevede che il datore di lavoro effettui una valutazione dell'esposizione a agenti cancerogeni o mutageni, i cui risultati devono essere riportati nel documento di cui all'art. 17.

Sulla base di tali premesse, la Commissione, in risposta al quesito della Regione Toscana, ha ritenuto che il punto d), dell'allegato 1 alla circolare del 25 gennaio 2011 trovi applicazione soltanto nei confronti dei soggetti che svolgono attività rientranti nell'ambito di previsione di cui all'articolo 246 del d.lgs. n. 81/2008. Ovvero: manutenzione, rimozione dell'amianto, smaltimento e trattamento dei relativi rifiuti, nonché bonifica delle aree interessate.

Secondo la Commissione, resta fermo l'obbligo per il datore di lavoro, pubblico o privato, di effettuare la valutazione dei rischi, anche in relazione all'esposizione ad agenti cancerogeni e mutageni, in conformità a quanto previsto dall'articolo 236 del d.lgs. n. 81/2008, e di adottare tutte le misure necessarie, così come previsto dal titolo IX, Capo II (protezione da agenti cancerogeni e mutageni) dello stesso decreto.

---

<sup>340</sup> Titolo IX (sostanze pericolose) del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>341</sup> Titolo IX (sostanze pericolose) del d.lgs. n. 81/2008.

# SEZIONE IV

## AMBITI E SETTORI DI ATTIVITÀ

### CAPITOLO VII

#### APPALTI

**SOMMARIO:** - 1. Premessa; - 2. Interventi di semplificazione in materia di appalti pubblici; - 3. La notifica preliminare dei cantieri temporanei e mobili; - 4. I rischi di caduta dall'alto: normativa regionale e orientamento giurisprudenziale; - 5. La normativa regionale, i chiarimenti amministrativi e le pubblicazioni sulla sicurezza nei cantieri

#### 1. PREMESSA

A pochi anni di distanza dall'emanazione del "nuovo" Codice degli Appalti (d.lgs. n. 50/2016), come novellato dal decreto correttivo n. 56/2017, il Legislatore è tornato nuovamente, e ripetutamente, ad intervenire sulla materia degli appalti pubblici.

Tra la fine del 2018 e il 2019 infatti si sono succeduti vari provvedimenti che hanno modificato notevolmente il d.lgs. n. 50/2016 (Codice degli Appalti).

Il riferimento è - in ordine cronologico - al c.d. decreto Semplificazioni (decreto legge n. 135/2018<sup>342</sup>, convertito nella legge n. 12/2019<sup>343</sup>), alla Legge di Bilancio 2019 (legge n. 145/2018<sup>344</sup>), al c.d. decreto Sicurezza (decreto legge n. 113/2018<sup>345</sup>, convertito nella legge n. 132/2018<sup>346</sup>), al c. d. decreto Sblocca Cantieri (decreto legge n. 32/2019<sup>347</sup>, convertito nella legge n. 55 del 14 giugno 2019), alla legge europea 2018 (legge n. 37/2019<sup>348</sup>) per finire con il DL n. 76 del 16 luglio 2020 emanato durante la "Fase 3" della pandemia da Covid -19<sup>349</sup>.

In merito alle novità normative introdotte con i richiamati provvedimenti, sono stati forniti importanti chiarimenti dal mondo della prassi e della giurisprudenza. In tal senso: con un comunicato del 30 ottobre 2018, il Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha fornito indicazioni alle stazioni appaltanti in merito agli acquisti di importo inferiore a 1.000 euro<sup>350</sup>; il Consiglio di Stato, nella sentenza del 4 febbraio 2019 n. 865, ha precisato i caratteri differenziali del consorzio stabile; con la nota n. 3862 del 19 aprile 2019<sup>351</sup> l'INL ha fornito, ai propri ispettori, indicazioni operative nel caso dovessero intervenire nell'ambito di un accertamento che evidenzia l'illegittimità di un appalto, ove venga altresì accertata la certificazione del relativo contratto da parte di una delle Commissioni di cui all'art. 76 del d.lgs. n. 276/2003; una relazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che ha dettagliato i punti chiave del DL n. 32/2019;

Sembra doveroso evidenziare che le citate modifiche al d.lgs. n. 50/2016 non hanno impattato come sperato la materia

---

<sup>342</sup> Decreto legge del 14 dicembre 2018 n. 135 -Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione.

<sup>343</sup> Legge dell'11 febbraio 2019 n. 12 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione.

<sup>344</sup> Legge del 30 dicembre 2018 n. 145 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.

<sup>345</sup> Decreto legge n. 113 del 4 ottobre 2018 - Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale.

<sup>346</sup> Legge 1 dicembre 2018 n. 132 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate.

<sup>347</sup> Decreto-legge 18 aprile 2019 n. 32 - Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici.

<sup>348</sup> Legge 3 maggio 2019 n. 37 - Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2018.

<sup>349</sup> Decreto-legge n. 76 del 16 luglio 2020 - Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale.

<sup>350</sup> Comunicato del Presidente ANAC del 30 ottobre 2018 - Indicazioni alle stazioni appaltanti sull'applicabilità dell'art. 40, comma 2, del Codice dei contratti pubblici agli acquisti di importo inferiore a 1.000 euro.

<sup>351</sup> Nota dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, 19 aprile 2019 n. 3862 - Iniziative di contrasto agli appalti illeciti. Certificazione dei relativi contratti. Indicazioni operative.

della salute e sicurezza sul lavoro, nei confronti della quale il Codice degli Appalti purtroppo continua a peccare di importanti omissioni.

Una modifica esplicita alla materia della SSL è stata apportata dal DL n. 113/2018. Infatti, il provvedimento ha modificato l'articolo 99, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, disponendo che la notifica preliminare dei cantieri temporanei e mobili sia inviata, nei casi previsti e prima dell'inizio dei lavori, dal committente o dal responsabile dei lavori, non solo all'azienda unità sanitaria locale e alla direzione provinciale del lavoro, ma anche al prefetto del lavoro territorialmente competente. Tuttavia, la legge n. 132/2018 di conversione del DL n. 113/2018, pur confermando la modifica dell'articolo 99, comma 1 del d.lgs. n. 81/2008, ha inserito la precisazione che la notifica preliminare debba essere inviata anche al Prefetto soltanto nel caso di lavori pubblici.

A seguito della commentata modifica all'articolo 99, comma 1 del d.lgs. n. 81/2008, la Regione Umbria, con la delibera del 1° luglio 2019 n. 857 ha approvato lo schema di convenzione tra la stessa Regione Umbria, Prefettura di Perugia, Prefettura di Terni, Ispettorato Interregionale del Lavoro, Cassa Edile di Perugia, Cassa Edile di Terni, Centro Edile sicurezza e formazione di Perugia e TESEF di Terni, per l'utilizzo del Sistema informatizzato regionale per la notifica di apertura dei cantieri (SINPOL).

Un aspetto legato alla SSL nelle attività lavorative nei cantieri temporanei e mobili, sul quale ha continuato a soffermarsi in particolare il Legislatore regionale, è la prevenzione del rischio di caduta dall'alto.

Infatti la Regione Marche, con la legge del 31 luglio 2018 n. 30<sup>352</sup>, ha apportato notevoli modifiche alla legge regionale n. 7/2014 recante norme sulle misure di prevenzione e protezione dai rischi caduta dall'alto da predisporre negli edifici per l'esecuzione dei lavori di manutenzione sulle coperture in sicurezza. Inoltre, la stessa Regione Marche, con la deliberazione della Giunta Regionale del 12 novembre 2018 n. 1473, ha approvato il Regolamento regionale n. 7 concernente: 'Misure di prevenzione e protezione dai rischi di caduta dall'alto, in attuazione della legge regionale 22 aprile 2014, n. 7'<sup>353</sup>.

Anche la Regione Campania è intervenuta in materia di prevenzione dei rischi di caduta dall'alto, attraverso il regolamento n. 9 del 4 ottobre 2019, recante 'Disposizioni concernenti la prevenzione dei rischi di caduta dall'alto per il contenimento degli eventi infortunistici nel comparto edile'.

Chiarimenti operativi in tema di misure di prevenzione dalle cadute dall'alto sono pervenuti dalla Commissione per gli interpellati con l'interpello n. 6 del 15 luglio 2019.

In materia è sì è altresì pronunciata spesso la Corte di Cassazione, con sentenze che hanno talvolta delineato, altre confermato, importanti orientamenti giurisprudenziali.

In tal senso: Cassazione Penale 15 novembre 2018 n. 51530<sup>354</sup>; Cassazione Penale 11 giugno 2019 n. 25739<sup>355</sup>; Cassazione Penale 8 maggio 2019 n. 19391<sup>356</sup>.

Sul tema della caduta dall'alto si segnala poi che il Legislatore europeo è intervenuto con la decisione delegata (UE) 2019/1764, mentre, in generale, in materia di appalti, si segnala il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1780 (modelli standard di formulari per la pubblicazione di avvisi e bandi nel settore degli appalti pubblici), il regolamento delegato (UE) 2019/1828 e il regolamento delegato (UE) 2019/1829 (soglie comunitarie degli appalti ordinari e speciali).

Ulteriori aspetti sui profili prevenzionistici dei lavori edili sono stati oggetto di attenzione sia del Legislatore regionale che del mondo della prassi.

Il riferimento è *in primis* alla deliberazione della Regione Umbria del 19 settembre 2018 n. 1027<sup>357</sup> - pubblicata nel B.U.R. del 17 ottobre 2018 n. 53 - con la quale è stato approvato l'elenco regionale per il 2018 dei prezzi e dei costi minimi della manodopera per lavori edili, impianti tecnologici, infrastrutture a rete, lavori stradali e impianti sportivi, per l'esecuzione di opere pubbliche - edizione 2018.

---

<sup>352</sup> Legge Regione Marche, 31 luglio 2018 n. 30 - Modifiche l.r. n. 7/2014 Norme sulle misure di prevenzione e protezione dai rischi caduta dall'alto da predisporre negli edifici per l'esecuzione dei lavori di manutenzione sulle coperture in sicurezza. Pubblicata nel B.U.R. del 2 agosto 2018 n. 67, ed entrata in vigore il giorno successivo.

<sup>353</sup> Regolamento Regione Marche, 13 novembre 2018 n. 7 - Misure di prevenzione e protezione dai rischi di caduta dall'alto, in attuazione della legge regionale 22 aprile 2014, n. 7.

<sup>354</sup> Cassazione Penale, 15 novembre 2018, n. 51530 - Lavori in quota e linee vita irregolari. Nessun sostituto del capocantieriere assente: responsabilità del datore di lavoro per la caduta di due operai.

<sup>355</sup> Cassazione Penale, Sez. 3, 11 giugno 2019, n. 25739 - Irregolarità del ponteggio: non è sufficiente per il CSE dare disposizioni sulla corretta installazione ma è necessario sospendere immediatamente i lavori.

<sup>356</sup> Cassazione Penale, Sez. 4, 08 maggio 2019, n. 19391 - Caduta dall'alto. Obbligo di adibire il lavoratore alle mansioni per le quali viene assunto e formato. Responsabilità del datore di lavoro anche se l'ordine di salire sul tetto è stato dato da altri.

<sup>357</sup> Deliberazione della Regione Umbria, 19 settembre 2018 n. 1027 - Elenco regionale dei prezzi e dei costi minimi della manodopera per lavori edili, impianti tecnologici, infrastrutture a rete, lavori stradali e impianti sportivi per l'esecuzione di opere pubbliche - edizione 2018.

L'elenco della Regione Umbria dei prezzi e dei costi minimi della manodopera è stato integrato ad opera della delibera del 18 aprile 2019 n. 481<sup>358</sup>.

Invece, la Regione Toscana, con la legge del 16 aprile 2019 n. 18<sup>359</sup>, ha dettato disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi, nonché disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori e modifiche alla legge regionale del 13 luglio 2007 n. 38<sup>360</sup>.

Interventi in materia di edilizia sono altresì ravvisabili nella legge della Regione Friuli Venezia Giulia del 29 aprile 2019 n. 6<sup>361</sup>, emanata con l'obiettivo di incrementare l'economia e la competitività regionale, nonché di semplificare il codice regionale dell'edilizia.

La Provincia autonoma di Bolzano è parimenti intervenuta in materia di appalti, con la deliberazione n. 167/2019 e la legge provinciale n. 3/2019<sup>362</sup>.

Infine, la provincia autonoma di Trento ha emanato la legge n.11 del 30 ottobre 2019, recante modifiche alla legge provinciale n. 2/2016 di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016, e la partecipazione della Provincia autonoma di Trento al Comitato organizzatore dei giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026 (OCOG) e all'Agenzia di progettazione olimpica.

Importanti chiarimenti operativi in materia sono altresì pervenuti anche dalla Commissione per gli interpellati, con l'interpello n. 3 del 20 marzo 2019<sup>363</sup>, inerente all'aggiornamento formativo dei coordinatori della sicurezza nei cantieri temporanei e mobili.

La formazione dei coordinatori della sicurezza è stata altresì oggetto di chiarimenti ad opera della circolare n. 296 del 16 ottobre 2018<sup>364</sup> del Consiglio Nazionale degli Ingegneri.

Il Consiglio Nazionale degli Ingegneri ha altresì reso noto, con la circolare n. 315/XIX del 14 novembre 2018<sup>365</sup>, che nell'ambito del protocollo d'intesa stipulato tra CNI ed ANCE il 30 marzo 2017 in materia di sicurezza e salute nei cantieri, è stato condiviso il Focus n.1 sulla sicurezza nelle forniture di calcestruzzo in cantiere: ruoli e responsabilità (allegato alla circolare).

Ulteriori indicazioni operative per la prevenzione e la gestione di specifici rischi durante lo svolgimento di lavori nell'ambito dei cantieri temporanei e mobili sono state fornite anche dall'INAIL attraverso i 'Quaderni tecnici 2018'.

## **2. INTERVENTI DI SEMPLIFICAZIONE IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI**

Il Legislatore, a partire dalla fine del 2018, ha emanato diversi provvedimenti recanti disposizioni che hanno previsto modifiche al Codice degli Appalti pubblici (d.lgs. n. 50/2016) - già ampiamente modificato con il c.d. decreto correttivo n. 56/2017 - al fine di superare le numerose incertezze interpretative emerse dalla sua entrata in vigore.

Il riferimento è - in ordine cronologico - al c.d. decreto Semplificazioni (decreto legge n. 135/2018, convertito nella legge n. 12/2019), alla legge di Bilancio 2019 (legge n. 145/2018), al c.d. decreto Sicurezza (decreto legge n. 113/2018, convertito nella legge n. 132/2018)<sup>366</sup>, al c. d. decreto Sblocca Cantieri (decreto legge n. 32/2019), alla legge europea 2018 (legge n. 37/2019) per finire con il DL n. 76 del 16 luglio 2020 emanato durante la Fase 3 della pandemia da Covid-19.

È opportuno evidenziare che tra le novità apportate dai richiamati provvedimenti al Codice degli Appalti, pochissime hanno riguardato la materia della salute e sicurezza sul lavoro. Tuttavia, in linea di continuità con le precedenti edizioni, data la rilevanza della materia, si ritiene doveroso passare in rassegna tutte le disposizioni che nel nostro periodo di riferimento hanno novellato il d.lgs. n. 50/2016.

---

<sup>358</sup> Delibera Regione Umbria, 18 aprile 2019 n. 481 - Elenco regionale dei prezzi e dei costi minimi della manodopera per lavori edili, impianti tecnologici, infrastrutture a rete, lavori stradali e impianti sportivi per l'esecuzione di opere pubbliche - Ed. 2018.

<sup>359</sup> Legge Regione Toscana, 16 aprile 2019 n. 18 - Disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori.

<sup>360</sup> Legge Regione Toscana, 13 luglio 2007 n. 38 - Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro.

<sup>361</sup> Legge Regione Friuli Venezia Giulia, 29 aprile 2019 n. 6 - Misure urgenti per il recupero della competitività regionale.

<sup>362</sup> Legge della Provincia Autonoma Bolzano - Alto Adige, 9 luglio 2019 n. 3 - Semplificazioni negli appalti pubblici.

<sup>363</sup> Interpello 20 marzo 2019 n. 3 - Aggiornamento per coordinatori per la progettazione e per l'esecuzione dei lavori: numero massimo di partecipanti a convegni o seminari.

<sup>364</sup> Circolare del Consiglio Nazionale degli Ingegneri, 16 ottobre 2018 n. 296 - Le modifiche dell'Accordo Stato Regioni n° 128 del 7 luglio 2016 inerenti la formazione e l'aggiornamento per RSPP e CSP/CSE.

<sup>365</sup> Circolare del Consiglio Nazionale degli Ingegneri, 14 novembre 2018 n. 315/XIX Sess./18 - Protocollo d'intesa ANCE - CNI in materia di salute e sicurezza sul lavoro nel settore delle costruzioni. Focus sulla sicurezza nelle forniture di calcestruzzo: ruoli e responsabilità.

<sup>366</sup> Per approfondimenti si rinvia alla lettura del § 3 di questo capitolo.

Entrando nel merito, il 14 dicembre 2018 è stato pubblicato nella G.U. n. 290 il decreto legge n. 135/2018 (c.d. decreto Semplificazioni), recante 'Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione', annunciato dal Consiglio dei Ministri con il comunicato stampa n. 32 del 12 dicembre 2018.

Il decreto è stato emanato con l'obiettivo di fronteggiare, con misure d'emergenza, la situazione di sovraccarico e moltiplicazione degli adempimenti burocratico-amministrativi a carico dei cittadini, delle imprese e della stessa pubblica amministrazione, in modo da agevolare, tra l'altro, la libera iniziativa economica, nonché di assicurare un sostegno alle piccole e medie realtà imprenditoriali che vivono un momento di difficoltà.

Gli interventi di semplificazione hanno riguardato, tra l'altro: sanità, ambiente, agricoltura, giustizia, istruzione e formazione artistica e musicale, università e ricerca.

Tra le principali misure, sono state previste disposizioni in materia di contratti pubblici volte ad assicurare la piena coerenza delle norme interne in tema di partecipazione alle gare con il contesto europeo, garantendo la piena tutela delle stazioni appaltanti in caso di gravi illeciti professionali o carenze nell'esecuzione di precedenti contratti.

Infatti, l'art. 5 (Norme in materia di semplificazione e accelerazione delle procedure negli appalti pubblici sotto soglia comunitaria) ha disposto la modifica dell'articolo 80 del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016) in materia di motivi di esclusione, ed in particolare del comma 5 in cui è stata sostituita la lettera c) con tre nuove lettere: c; *c-bis* e *c-ter*.

Nel dettaglio, la lettera c) come riformulata ha previsto che possa essere escluso dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico, qualora la stazione appaltante dimostri, con mezzi adeguati, che esso si sia reso colpevole di gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità. È stato dunque eliminato l'elenco puntuale delle cause di esclusione.

Ai sensi delle nuove lettere *c-bis*) e *c-ter*) alle stazioni appaltanti è stato riconosciuto il diritto di escludere dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico in una delle seguenti situazioni, anche riferita a un suo subappaltatore:

- qualora l'operatore economico abbia tentato di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o di ottenere informazioni riservate a fini di proprio vantaggio, oppure abbia fornito, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti, suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione, ovvero abbia omesso le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione;
- qualora l'operatore economico abbia dimostrato significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione che ne hanno causato la risoluzione per inadempimento ovvero la condanna al risarcimento del danno o altre sanzioni comparabili; su tali circostanze la stazione appaltante deve motivare anche con riferimento al tempo trascorso dalla violazione e alla gravità della stessa.

Le disposizioni di cui alle lettere c; *c-bis* e *c-ter* hanno trovato applicazione per le procedure i cui bandi o avvisi, con i quali si indicano le gare, erano stati pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore del provvedimento, nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, alle procedure in cui, alla medesima data, non erano ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte.

Il richiamato articolo 5 del decreto legge n. 135/2018 è rimasto invariato in sede di conversione del provvedimento, ad opera della legge n. 12 del 11 febbraio 2019, pubblicata nella G.U. n. 36 del 12 febbraio 2019.

In materia di appalti pubblici il Legislatore è intervenuto anche con la legge n. 145 del 30 dicembre 2018 (Legge di Bilancio 2019), pubblicata nella G.U. del 31 dicembre 2018 n. 302. Nello specifico, in materia di appalti pubblici, al comma 912 dell'art. 1, è stata disposta una deroga alla disciplina dei contratti sotto soglia. Infatti, è stato previsto che fino al 31 dicembre 2019, le stazioni appaltanti, in deroga all'articolo 36, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, potevano procedere all'affidamento di lavori di importo pari o superiore a 40.000 euro, ed inferiore a 150.000 euro (la soglia normale è 40.000 euro) mediante affidamento diretto previa consultazione, ove esistenti, di tre operatori economici. Dunque, sono state previste soglie più alte per gli affidamenti diretti, nulla di diverso invece è stato disposto in relazione all'affidamento di lavori, forniture e servizi entro i 40.000 euro (affidamento diretto anche senza consultazione).

Sono state altresì previste deroghe per l'affidamento di lavori tramite procedura negoziata. Infatti, la medesima disposizione ha sancito che fino al 31 dicembre 2019 - in deroga all'articolo 36, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016 - si potevano appaltare lavori con procedura negoziata, di cui al comma 2, lettera b) del medesimo articolo 36, per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 350.000 euro (la soglia normale è dai 40.000 ai 150.000 euro).

Gli elementi di novità pertanto sono stati:

- l'innalzamento della soglia dell'importo entro la quale procedere mediante affidamento diretto (fino ad un importo inferiore a 150.000 euro). È stata però richiesta la previa consultazione di tre operatori;
- l'individuazione di una nuova fascia d'importo (da euro 150.000,00 a euro 350.000,00) entro la quale poter esperire la procedura negoziata.

Tuttavia, è da evidenziare che il comma 912 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2019 ha inserito delle deroghe alle modalità di affidamento di lavori sotto soglia previste dall'art. 36 del Codice degli Appalti senza modificarne il testo. Deroghe, tra l'altro, facoltative: infatti, alle stazioni appaltanti è stata riconosciuta la possibilità di continuare ad applicare le procedure di cui all'art. 36 comma 2 del d.lgs. n. 50/2016. Inoltre, per la disposizione in esame è stata prevista una valenza temporale limitata fino al 31 dicembre 2019.

La legge n. 145/2018 ha previsto ulteriori novità in materia di appalto. Nello specifico, all'art. 1 comma 130 della legge n. 145/2018 è stato disposto che all'art. 1, comma 450, della legge n. 296/2006 (Legge di Bilancio 2007) le parole "1.000 euro", ovunque ricorrono, siano sostituite dalle parole "5.000 euro".

È stato dunque previsto l'innalzamento, da 1000 euro a 5000 euro, della soglia di importo entro la quale, per l'acquisto di beni e servizi, non sussiste l'obbligo di utilizzo dei mezzi telematici.

È opportuno rilevare che la disposizione di cui all'art. 1 comma 450 della legge n. 296/2006 (Legge di Bilancio 2007) era già stata oggetto di chiarimento. Infatti, con un comunicato del 30 ottobre 2018, il Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), in seguito a richieste di chiarimento, ha fornito indicazioni alle stazioni appaltanti in merito agli acquisti di importo inferiore a 1.000 euro. Precisamente, è stato chiesto all'ANAC se, in relazione alla disposizione recata dall'art. 40, co. 2 del Codice degli Appalti, sia consentito, per gli affidamenti infra 1.000 euro, procedere senza utilizzare mezzi telematici, in attuazione di quanto previsto dall'art. 1, co. 450 della legge n. 296/2006.

In risposta, l'ANAC ha ritenuto che *"per gli acquisti infra 1.000 euro, permanga la possibilità di procedere senza l'acquisizione di comunicazioni telematiche, in forza della disposizione normativa da ultimo citata, non abrogata a seguito dell'emanazione del Codice dei contratti pubblici"*.

Successivamente, con il richiamato art. 1 comma 130 della legge n. 145/2018, è stato previsto l'innalzamento, da 1000 euro a 5000 euro, della soglia degli acquisti di beni e servizi, con estensione della deroga all'obbligo di utilizzo del MEPA e degli altri strumenti elettronici e all'obbligo di utilizzo dei mezzi di comunicazione elettronica di cui all'art. 40 comma 2 del d.lgs. n. 50/2016.

La legge di Bilancio 2019 ha altresì istituito una struttura tecnica centralizzata nel settore degli appalti e contratti pubblici. Precisamente, l'art. 1, comma 162 della legge n. 145/2019, al fine di favorire gli investimenti, ha previsto l'istituzione, mediante apposito DPCM, di un'apposita Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici (denominata Struttura).

Possono avvalersi di tale nuovo organismo le amministrazioni centrali e gli enti territoriali interessati per la progettazione di opere pubbliche ai sensi del d.lgs. n. 50/2016. L'utilizzo di Struttura avviene previa convenzione e senza oneri diretti di prestazioni professionali rese per gli enti territoriali richiedenti. Infine il comma 168 l'art. 1, comma 162 della Legge di Bilancio 2019, ha previsto l'emanazione di un DPR ai fini dell'introduzione di norme di coordinamento, in relazione alle funzioni e alle attività della Struttura, con la normativa vigente e, in particolare, con il d.lgs. n. 50/2016. Modifiche al d.lgs. n. 50/2016 sono state previste anche dal DL n. 113 del 4 ottobre 2018 (c.d. Decreto Sicurezza), convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018 n. 132.

Nel dettaglio, l'art. 2, comma 2, del decreto n. 113/2018 ha disposto che - al fine di assicurare la tempestiva esecuzione dei lavori per la costruzione, il completamento, l'adeguamento e la ristrutturazione dei centri di permanenza per il rimpatrio<sup>367</sup> - per un periodo non superiore a tre anni a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto, e per lavori di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria, è autorizzato il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara di cui all'articolo 63 del d.lgs. n. 50/2016.

È stato altresì previsto che, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e rotazione, l'invito contenente l'indicazione dei criteri di aggiudicazione deve essere rivolto ad almeno cinque operatori economici.

Il provvedimento ha apportato una novità anche in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Precisamente, in merito alla notifica preliminare dei cantieri temporanei e mobili ex articolo 99 d.lgs. n. 81/2008<sup>368</sup>.

Le modifiche più incisive al Codice degli Appalti sono state tuttavia apportate con il decreto legge n. 32 del 18 aprile 2019 (c.d. Decreto Slocca Cantieri), emanato dal Legislatore al fine di favorire la crescita economica e a dare impulso al sistema produttivo del Paese, mediante l'adozione di misure volte alla semplificazione del quadro normativo e amministrativo connesso ai pubblici affidamenti, concernenti, in particolare, la disciplina dei contratti pubblici.

Precisamente, il provvedimento, pubblicato nella G.U. n. 92 del 18 aprile 2019 reca 'Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici'.

---

<sup>367</sup> Centri di cui all'articolo 14, comma 1, del d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286.

<sup>368</sup> Per approfondimenti si rinvia alla lettura del § 3 di questo capitolo.



Il decreto n. 32/2019 è entrato in vigore il 19 aprile 2019. Ha trovato dunque applicazione per le procedure i cui bandi o avviso sono stati pubblicati a partire da tale data, e per i contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, alle procedure in cui, alla medesima data, non erano ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte<sup>369</sup>.

Da un punto di vista strutturale, il decreto n. 32/2019 è costituito da 2 allegati (con l'elenco dei Comuni colpiti dagli eventi sismici) e 30 articoli suddivisi in tre Capi, dedicati rispettivamente alle: *Norme in materia di contratti pubblici* (Capo I), *Disposizioni relative agli eventi sismici della Regione Molise e dell'Area Etna* (Capo II) e *Disposizioni relative agli eventi sismici dell'Abruzzo nell'anno 2009, del Centro Italia negli anni 2016 e 2017 e nei Comuni di Casamicciola Terme e Lacco Ameno dell'Isola di Ischia nel 2017* (Capo III).

Con specifico riferimento al Codice degli Appalti (d.lgs. n. 50/2016), nel Capo I (articoli da 1 a 5) sono state previste numerose modifiche. In particolare, l'art.1 ha apportato modifiche a diversi articoli del d.lgs. n. 50/2016 (artt. 23, 24, 29, 31, 35, 36, 37, 47, 59, 76, 77, 80, 83, 84, 86, 89, 97, 102, 105, 111); mentre nell'art. 2 sono state riportate le modifiche alle procedure di affidamento in caso di crisi di impresa (sostituito integralmente l'art.110 del Codice degli Appalti e modificato il Regio decreto del 16 marzo 1942 n. 267).

L'art. 3 contiene disposizioni in materia di semplificazione della disciplina degli interventi strutturali in zone sismiche, che hanno inciso sul Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (DPR 380/2001), modificandone gli artt. 65, 67, 93 ed inserendo l'art. 94-bis.

Nell'art. 4 sono state riportate le disposizioni su: commissari straordinari, interventi sostitutivi e responsabilità erariali. Infine, l'articolo 5 racchiude le norme in materia di rigenerazione urbana.

A dettagliare i punti chiave del decreto è stato lo stesso Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con una relazione pubblicata sul proprio sito.

Entrando nel merito delle principali modifiche al Codice degli Appalti, l'articolo 1 del decreto legge n.32/2019 ha *in primis* disposto<sup>370</sup> la modifica dell'articolo 23 del d.lgs. n. 50/2016.

Nel dettaglio, con la modifica del comma 3 del richiamato articolo 23, è stato previsto che i contenuti della progettazione, nei tre livelli progettuali, che avrebbero dovuto essere definiti con decreti ministeriali dovranno essere inseriti nel Regolamento di cui al comma 27 *octies* dell'articolo 216 del d.lgs. n. 50/2016. Quest'ultima disposizione è stata inserita proprio dal decreto n. 32/2018<sup>371</sup>, e ha disposto l'emanazione entro 180 giorni di un Regolamento unico - recante disposizioni di esecuzione, attuazione e integrazione del Codice degli Appalti - che vada a sostituire non solo i citati decreti ministeriali ma anche le linee guida ANAC<sup>372</sup> ed i decreti ministeriali che ne danno attuazione.

Tuttavia, è stato previsto che, fino all'entrata in vigore di tale Regolamento unico, le linee guida ANAC ed i loro decreti attuativi, fino a quel momento emanati, resteranno in vigore.

Il Regolamento unico, a norma del novellato articolo 24, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016<sup>373</sup>, deve altresì definire i requisiti dei progettisti. Inoltre, a seguito della modifica dell'articolo 83 del Codice degli Appalti, con il Regolamento in parola devono essere disciplinati: il sistema di qualificazione, i casi e le modalità di avvalimento, i requisiti e le capacità che devono essere posseduti dal concorrente, anche in riferimento ai consorzi<sup>374</sup> e la documentazione richiesta ai fini della dimostrazione del loro possesso di cui all'allegato XVII.

Tornando all'articolo 23 del d.lgs. n. 50/2016, è stato modificato anche il comma 3-bis. Infatti, nell'ottica di una maggiore semplificazione ed accelerazione delle procedure di affidamento dei contratti, è stato previsto che gli interventi di manutenzione ordinaria e di manutenzione straordinaria - ad esclusione degli interventi di rinnovo o di sostituzione di parti strutturali delle opere o gli impianti - possano essere affidati sulla base del progetto definitivo. È dunque stata inserita la possibilità di appaltare il progetto definitivo per i lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, ad esclusione degli interventi che prevedono rinnovo o sostituzione della parti strutturali di opere e impianti, in quanto in questi casi occorrerà: una relazione generale, l'elenco dei prezzi, il piano di sicurezza, i costi della sicurezza, il computo metrico. Riscritto anche il comma 5 relativo al progetto di fattibilità tecnico-economica. Infatti, prima il progetto di fattibilità tecnico-economica poteva, in alcuni casi, essere articolato in due fasi successive di elaborazione. Invece, a norma del novellato comma 5, adesso il progetto di fattibilità tecnica ed economica deve individuare, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare

---

<sup>369</sup> Articolo 1, comma 3 del decreto legge n. 32/2019.

<sup>370</sup> Al comma 1, lettera a).

<sup>371</sup> Art. 1, comma 1, lettera mm, punto 7.

<sup>372</sup> Previste dagli articoli del d.lgs. n. 50/2016: 24 comma 2; 31 comma 5; 36 comma 7; 89, comma 11; 111 commi 1 e 2; 146 comma 4; 147 commi 1 e 2; 150 comma 2.

<sup>373</sup> Come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera b), punto 1, del decreto legge n. 32/2019.

<sup>374</sup> Di cui all'articolo 45, lettere b) e c) d.lgs. n. 50/2016.

e prestazioni da fornire. È stato sancito che per gli appalti di lavori sopra soglia, nonché per l'espletamento delle procedure del dibattito pubblico e dei concorsi di progettazione, il progetto di fattibilità *deve* (non più può) essere preceduto dal documento di fattibilità delle alternative progettuali. Per i lavori pubblici sotto soglia invece, la redazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali è stata lasciata come una possibilità.

Sempre in merito al progetto di fattibilità, il decreto n. 32/2019<sup>375</sup> ha modificato il comma 6 dell'articolo 23 del d.lgs. n. 50/2016, prevedendo che tra gli studi alla base della redazione del progetto di fattibilità non fossero più contemplati gli "studi preliminari sull'impatto ambientale", bensì gli "studi di fattibilità ambientale e paesaggistica". Inoltre, in relazione a ciò che il progetto di fattibilità deve indicare, il nuovo comma 6 non prevede più "le esigenze di compensazioni e di mitigazione dell'impatto ambientale", bensì "la descrizione delle misure di compensazioni e di mitigazione dell'impatto ambientale".

Infine, dopo il comma 11, all'articolo 23 del d.lgs. n. 50/2016, sono stati inseriti i commi 11-*bis* e 11-*ter*, ovvero sono state inserite tra le spese tecniche di progetto le spese di carattere strumentale sostenute dalle amministrazioni aggiudicatrici.

In virtù invece della modifica del comma 7 dell'articolo 24 del Codice degli Appalti, gli affidatari di incarichi di progettazione per progetti posti a base di gara possono essere affidatari delle concessioni di lavori pubblici, a condizione che il concedente adotti misure adeguate per garantire che la concorrenza non sia falsata dalla loro partecipazione. Anche l'art. 29 (*Principi in materia di trasparenza*) del d.lgs. n. 50/2016 ha subito una modifica.

Sono stati infatti soppressi il secondo, il terzo e il quarto periodo: in termini pratici sono stati eliminati gli obblighi di pubblicazione delle liste di ammessi ed esclusi alla gara al fine della proposizione dei ricorsi con il rito super-accelerato, che è stato eliminato con l'abrogazione dei relativi articoli dal codice del processo amministrativo.

Modificato anche l'articolo 35 (Soglie di rilevanza comunitaria e metodi di calcolo del valore stimato degli appalti) del Codice degli Appalti. Ai commi 9 e 10 è stato eliminato l'avverbio *contemporaneamente*. Mentre, con la modifica del comma 18, l'anticipazione del 20% del prezzo da corrispondere all'appaltatore è stato esteso a ogni tipo di appalto, anche ai servizi e alle forniture.

Ad essere novellato notevolmente è stato anche l'articolo 36 del d.lgs. n. 50/2016.

Come si è già avuto modo di esaminare, il richiamato articolo era già stato oggetto di modifica da parte della Legge di Bilancio 2019<sup>376</sup>, che aveva introdotto, per il solo anno 2019, l'innalzamento della soglia per l'affidamento diretto dai 40.000,00 ai 150.000,00 euro - previa consultazione di almeno 3 operatori economici - nonché una nuova fascia d'importo (da euro 150.000,00 a euro 350.000,00) entro la quale poter esperire la procedura negoziata.

Il comma 2, articolo 1, del Decreto Sbocca Cantieri ha espressamente abrogato l'art. 1, comma 912 della Legge di Bilancio 2019.

A partire quindi dall'entrata in vigore del decreto n. 32/2019 (19 aprile 2019), ed a seguito delle modifiche da quest'ultimo<sup>377</sup> apportate all'articolo 36 del Codice degli Appalti:

- la soglia per gli affidamenti diretti, anche senza previa consultazione di due o più operatori economici o per i lavori in amministrazione diretta, resta a 40.000 euro;
- è stato innalzata da 150.000 a 200.000 euro la soglia per l'affidamento con procedura negoziata e ridotto il numero degli operatori economici da consultare portato da dieci a tre. Dunque per i lavori da 40mila euro a 200mila euro si potrà affidare i lavori con procedura negoziata consultando almeno 3 operatori economici;
- non è più contemplata la soglia dei lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro ed inferiore a 1.000.000 di euro;
- per i lavori dai 200.000 euro fino alla soglia  $U_e$ <sup>378</sup> si dovrà invece procedere con gara d'appalto pubblica aperta, da aggiudicare con il criterio del prezzo più basso e esclusione automatica delle offerte anomale.

Con la modifica del comma 5, articolo 36, del d.lgs. n. 50/2016, è stata data inoltre facoltà alle stazioni appaltanti, qualora prevista nel bando di gara, di esaminare le offerte prima della verifica della documentazione relativa al possesso dei requisiti di carattere generale e di quelli di idoneità e di capacità degli offerenti. I controlli potranno dunque essere effettuati successivamente all'apertura delle offerte, in maniera imparziale e trasparente, in modo che nessun appalto possa essere aggiudicato a un offerente che avrebbe dovuto essere escluso.

Il controllo infatti deve essere effettuato nei confronti del miglior offerente, estendendolo a campione sugli altri partecipanti, secondo le modalità indicate nei documenti di gara.

---

<sup>375</sup> All'articolo 1, comma 1, lettera a, punto 4.

<sup>376</sup> Legge n. 145/2018, art. 1, comma 912.

<sup>377</sup> All'articolo 1, comma 1, lettera f, punti 1, 2 e 3.

<sup>378</sup> Prevista dall'articolo 35.

Modificato anche il comma 6-*bis*, in luogo del quale sono stati inseriti: un nuovo comma 6-*bis*, il comma 6-*ter* ed il comma 6-*quater*. A seguito di tali modifiche, i soggetti che gestiscono mercati elettronici, ovvero che istituiscono o gestiscono un sistema dinamico di acquisizione per lavori, servizi e forniture, possono sostituire il DGUE (Documento di gara unico europeo) con formulari standard mediante i quali richiedere e verificare il possesso dei requisiti di cui all'articolo 80 ed ogni eventuale ulteriore informazione necessaria all'abilitazione o all'ammissione.

Infine, un'importante novità è stata prevista per quanto riguarda il criterio di aggiudicazione. Infatti con l'inserimento del comma 9-*bis*<sup>379</sup> per i contratti sotto soglia si torna a privilegiare il criterio del minor prezzo. È stato infatti disposto che le stazioni appaltanti devono procedere all'aggiudicazione dei contratti sotto soglia sulla base del criterio del minor prezzo, oppure, previa motivazione, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il decreto in commento ha altresì disposto una modifica del comma 4 dell'articolo 37 del Codice degli Appalti, eliminando l'obbligo, per i Comuni non capoluogo di provincia, di ricorrere a centrali di committenza o unioni di comuni o stazioni uniche appaltanti. I Comuni non capoluogo di provincia potranno scegliere anche di agire direttamente e autonomamente.

Novellata anche la disposizione sui consorzi stabili. *In primis* è stata riconosciuta la possibilità di assegnazione a imprese del consorzio senza che si configuri subappalto. Nello specifico, il nuovo comma 2 dell'art. 47 del Codice degli Appalti ha stabilito che i consorzi stabili possono eseguire le prestazioni o con la propria struttura o tramite i consorziati indicati in sede di gara, senza che ciò costituisca subappalto, ferma la responsabilità solidale degli stessi nei confronti della stazione appaltante.

Si evidenzia che tale modifica è coerente con il prevalente orientamento giurisprudenziale. In tal senso, il Consiglio di Stato, nella sentenza del 4 febbraio 2019 n. 865, nel precisare i caratteri differenziali del consorzio stabile, ha evidenziato che: *“l'elemento essenziale per poter attribuire al consorzio la qualifica di consorzio stabile è il c.d. elemento teleologico, ossia l'astratta idoneità del consorzio, esplicitamente consacrata nello statuto consortile, di operare con un'autonoma struttura di impresa, capace di eseguire, anche in proprio, ovvero senza l'ausilio necessario delle strutture imprenditoriali delle consorziate, le presentazioni previste nel contratto (ferma restando la facoltà per il consorzio, che abbia tale struttura, di eseguire le prestazioni, nei limiti consentiti, attraverso le consorziate)*<sup>380</sup>. Il riferimento aggiuntivo del codice dei contratti pubblici alla *“comune struttura di impresa”* induce a concludere nel senso che costituisce un predicato indefettibile di tali soggetti l'esistenza di un'azienda consortile, intesa nel senso civilistico di *“complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa [...]L'alterità che connota tali soggetti rispetto ai propri componenti (e che vale a differenziarli sia rispetto ai raggruppamenti temporanei che ai consorzi ordinari ) trova indiretta conferma nel fatto della possibilità, a determinate condizioni, di una partecipazione congiunta alla medesima gara”*.

Ritornando alle modifiche apportate all'articolo 47 del d.lgs. n. 50/2016, il Decreto Sbocca Cantier<sup>381</sup> ha disposto l'inserimento del comma 2-*bis*, a norma del quale la sussistenza in capo ai consorzi stabili dei requisiti richiesti nel bando di gara per l'affidamento di servizi e forniture deve essere valutata, a seguito della verifica della effettiva esistenza dei predetti requisiti in capo ai singoli consorziati. È stato altresì previsto che, in caso di scioglimento del consorzio stabile per servizi e forniture, ai consorziati devono essere attribuiti pro-quota i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi maturati a favore del consorzio e non assegnati in esecuzione ai consorziati. Le quote di assegnazione devono essere proporzionali all'apporto reso dai singoli consorziati nell'esecuzione delle prestazioni nel quinquennio antecedente.

Disposte anche modifiche all'articolo 59 del Codice degli Appalti, volte a chiarire i requisiti per lo svolgimento della progettazione oggetto del contratto.

Precisamente, è stato disposto che i requisiti minimi per lo svolgimento della progettazione oggetto del contratto devono essere previsti nei documenti di gara nel rispetto del Codice degli Appalti e del Regolamento unico, di cui al nuovo comma 27-*octies* dell'articolo 216 (modifica del comma 1-*bis*).

È stata assicurata inoltre certezza dei pagamenti per il progettista, raggruppato o indicato in sede di offerta, che collabora con l'appaltatore attraverso la previsione dell'obbligo, indicato nei documenti di gara, del pagamento diretto del progettista (inserimento del comma 1-*quater*).

Con l'inserimento del comma 2-*bis* all'articolo 76 del d.lgs. n.50/2016, il Legislatore ha invece indicato la modalità di comunicazione ai candidati e ai concorrenti dei provvedimenti di ammissione ed esclusione alle procedure di affida-

---

<sup>379</sup> Ad opera del punto7, lettera f, comma 1, articolo 1 del decreto legge n. 32/2018.

<sup>380</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 02/05/2017 n. 1984; Consiglio di Stato sez. V, 17/01/2018, n.276.

<sup>381</sup> Alla lettera h, comma 1, articolo 1.

mento, ovvero con le modalità di cui all'articolo 5-bis del d.lgs. n. 82/2005, recante il Codice dell'amministrazione digitale o strumento analogo negli altri Stati membri.

Con la lettera m), del comma 1 dell'articolo 1 del decreto n. 32/2019<sup>382</sup> è stata riconosciuta la possibilità per le stazioni appaltanti di nominare - in caso di indisponibilità o di disponibilità insufficiente di esperti iscritti nella sezione ordinaria dell'Albo dei commissari - la commissione, anche solo parzialmente, tenendo però conto delle specifiche caratteristiche del contratto da affidare e delle connesse competenze.

Il Legislatore è nuovamente intervenuto sui motivi di esclusione, disponendo rilevanti modifiche all'articolo 80 del Codice degli appalti.

Nello specifico, è stato eliminato, al comma 1 e al comma 5 dell'articolo 80, il riferimento al subappaltatore, facendo in tal modo venir meno la possibilità che un operatore economico possa essere escluso da una procedura di gara quando la causa di esclusione riguardi non già l'operatore medesimo, bensì un suo subappaltatore.

Il comma 5 è stato ulteriormente modificato, attraverso l'inserimento di un'altra causa di esclusione dalla partecipazione alla procedura d'appalto di un operatore economico. Si tratta del caso in cui l'operatore economico sia stato sottoposto a fallimento o si trovi in stato di liquidazione coatta o di concordato preventivo o sia in corso nei suoi confronti un procedimento per la dichiarazione di una di tali situazioni.

È stato modificato anche il comma 4 dell'articolo 80, introducendo un nuovo periodo che prevede la possibilità di escludere un operatore economico dalla partecipazione a una procedura d'appalto quando la stazione appaltante sia a conoscenza e possa dimostrare che lo stesso non ha ottemperato agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali non definitivamente accertati.

Dunque, con il nuovo comma 4, è possibile l'esclusione di un operatore economico dalla partecipazione a una procedura d'appalto anche in tutti quei casi in cui non ci sia una sentenza o un atto amministrativo definitivo. Tuttavia, il Legislatore ha precisato che la predetta esclusione non può essere disposta se l'operatore economico ha ottemperato ai suoi obblighi pagando o impegnandosi in modo vincolante a pagare le imposte o i contributi previdenziali dovuti, compresi eventuali interessi o multe, ovvero quando il debito tributario o previdenziale sia comunque integralmente estinto, purché l'estinzione, il pagamento o l'impegno si siano perfezionati anteriormente alla scadenza del termine per la presentazione delle domande.

Con la modifica del comma 10 dell'articolo 80, sono stati invece specificati i tempi di durata dell'esclusione dalla procedura d'appalto o concessione, nel caso in cui la sentenza penale di condanna definitiva non fissi la durata della pena accessoria dell'incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione. Nel dettaglio, è stato specificato che tale durata è:

- a) perpetua, nei casi in cui alla condanna consegue di diritto la pena accessoria perpetua, ai sensi dell'articolo 317-bis, primo comma, primo periodo, del codice penale, salvo che la pena sia dichiarata estinta ai sensi dell'articolo 179, settimo comma, del codice penale;
- b) pari a sette anni nei casi previsti dall'articolo 317-bis, primo comma, secondo periodo, del codice penale, salvo che sia intervenuta riabilitazione;
- c) pari a cinque anni nei casi diversi da quelli di cui alle lettere a) e b), salvo che sia intervenuta riabilitazione.

Infine, con l'inserimento del comma 10-bis, è stato ulteriormente precisato che nei casi di cui alle lettere b) e c) del comma 10, se la pena principale ha una durata inferiore, rispettivamente, a sette e cinque anni di reclusione, la durata dell'esclusione è pari alla durata della pena principale.

Invece, nei casi di cui al comma 5, la durata dell'esclusione è pari a tre anni, decorrenti dalla data di adozione del provvedimento amministrativo di esclusione ovvero, in caso di contestazione in giudizio, dalla data di passaggio in giudicato della sentenza.

Rilevanti novità anche in tema di qualificazione delle imprese esecutrici di lavori pubblici.

Infatti è stato novellato anche l'articolo 84 del d.lgs. n. 50/2016. *In primis* è stato chiarito che le società organismi di attestazione (SOA) svolgono "funzioni di natura pubblicistica" quando svolgono attività di attestazione della qualificazione degli esecutori di lavori pubblici. È stato disposto inoltre che i livelli *standard* di qualità dei controlli che le SOA devono effettuare, devono essere definiti nel nuovo Regolamento di cui al nuovo comma 27 *octies* dell'articolo 216.

È stato altresì esteso da 10 a 15 anni il periodo di attività da prendere a riferimento per documentare il possesso dei requisiti di capacità economica-finanziaria e tecniche-professionali, indicati all'articolo 83, per il conseguimento della qualificazione. Ciò al fine di tenere in debito conto la crisi economica che ha determinato l'impossibilità di alcune imprese di attestare lavori negli ultimi dieci anni per gli importi previsti dalla legislazione vigente.

Nell'articolo 84 sono stati anche eliminati i riferimenti alle linee guida ANAC, sostituiti dal rinvio al Regolamento unico di cui all'articolo 216, comma 27-*octies*.

---

<sup>382</sup> Che ha disposto l'inserimento del comma 3-bis all'articolo 77 del d.lgs. n. 50/2016.

Anche con la modifica dell'articolo 86, comma 5-*bis*<sup>383</sup>, è stato inserito il richiamo al Regolamento unico ex all'articolo 216, comma 27-*octies*. Precisamente, è stato disposto che il certificato di esecuzione dei lavori debba essere redatto secondo lo schema predisposto con il nuovo Regolamento unico.

Stessa scelta Legislativa in materia di avvalimento. Infatti, all'articolo 89, comma 1, è stato previsto che l'individuazione delle opere per le quali non è ammesso il ricorso all'avvalimento sia disposta dal nuovo regolamento di cui comma 27 *octies* dell'articolo 216, e non più da decreto ministeriale.

Novità anche in tema di criteri di aggiudicazione dell'appalto. È stato infatti novellato l'articolo 95 del d.lgs. n. 50/2016 attraverso le modifiche ai commi 3, 4, 10-*bis* e 15.

Le modifiche ai commi 3 e 4 sono state necessarie per coordinare l'articolo 95 con l'articolo 36 a seguito dell'introduzione del nuovo comma 9-*bis*, a norma del quale per i contratti sotto soglia si è tornati a privilegiare il criterio del minor prezzo. Nello specifico, al comma 3 dell'art. 95, tra le ipotesi per le quali è previsto tassativamente l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, viene aggiunta la lett. b-*bis*) che riguarda i contratti di servizi e le forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro, caratterizzati da notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo. Al comma 4, che disciplina i casi in cui per i quali può essere utilizzato il prezzo più basso, sono state abrogate le lettere a) e b), per cui è rimasta la sola ipotesi unicamente dei servizi e delle forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato.

È stato anche abrogato il secondo periodo del comma 10-*bis* dell'art. 95 e quindi eliminato il tetto massimo del 30% relativo al punteggio economico.

Infine è stato aggiunto il comma 1, secondo il quale: *“Ogni variazione che intervenga, anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale, successivamente alla fase amministrativa di prima ammissione, regolarizzazione o esclusione delle offerte non rileva ai fini del calcolo di medie nella procedura, ne' per l'individuazione della soglia di anomalia delle offerte”*.

Per gran parte modificato anche l'articolo 97 del Codice degli Appalti (commi 2, 3, 3-*bis* e 8). Sono stati infatti stabiliti nuovi criteri per l'individuazione delle offerte anormalmente basse. Difatti, il precedente meccanismo della determinazione della soglia di anomalia, basato sul sorteggio tra cinque metodi alternativi, è risultato nella prassi farraginoso. Modificato anche il calcolo della congruità delle offerte, nel caso di criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa,.

Al comma 8 è stata quindi aggiunta la precisazione che l'esclusione automatica delle offerte anomale non opera nel caso in cui il numero delle offerte è inferiore a 10.

In materia di subappalto, è stato modificato l'articolo 105 del Codice degli Appalti (ai commi 2, 4 e 13 ed abrogazione del comma 6). Nel dettaglio, con la modifica apportata al comma 2, è stato stabilito che il subappalto deve essere indicato dalle stazioni appaltanti nel bando di gara, e non può superare la quota del 50 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture. Dunque, il limite dei lavori in subappalto è stato portato dal 30% al 50% dell'importo complessivo del contratto.

Con le modifiche al comma 4 e l'abrogazione del comma 6:

- è stata eliminata la precisazione che l'affidatario del subappalto non debba avere partecipato alla procedura per l'affidamento dell'appalto;
- è stata eliminata la precisazione che il concorrente deve dimostrare l'assenza in capo ai subappaltatori dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80;
- è stato eliminato l'obbligo di indicazione della terna dei subappaltatori (non previsto a livello europeo).

Le modifiche al comma 13 sono state invece inserite per favorire il pagamento diretto dei subappaltatori: è stato infatti precisato l'obbligo di pagamento diretto su richiesta dei subappaltatori, eliminando l'inciso *“se la natura del contratto lo consente”*.

All'articolo 111 sono state apportate modifiche ai commi 1 e 2, al fine di coordinare la disposizione con la previsione del Regolamento di cui al comma 27-*octies* all'articolo 216. Il novellato articolo 11 prevede dunque che le modalità e, se del caso, la tipologia di atti attraverso i quali il direttore dei lavori deve effettuare l'attività di cui all'articolo 101, comma 3, in maniera da garantirne trasparenza, semplificazione, efficientamento informatico, siano individuate dal Regolamento ex articolo 216, comma 27-*octies*, e non più da un decreto ministeriale. Sempre nel nuovo regolamento devono essere individuate le modalità di effettuazione dell'attività di controllo a carico del direttore dei lavori e del direttore di esecuzione.

Con la modifica del comma 2 dell'articolo 113 del d.lgs. n. 50/2016, l'incentivo 2% è stato riesteso alle attività di

---

<sup>383</sup> Ad opera della lettera q), comma 1, articolo 1 del decreto legge n. 32/2019.

progettazione, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, di verifica preventiva della progettazione.

Invece, con la modifica al comma 8 dell'articolo 133 del d.lgs. n. 50/2016 è stato imposto alle stazioni appaltanti l'indicazione nei documenti di gara dei criteri di verifica anche a campione, della documentazione relativa dell'assenza dei motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione, nel caso si eserciti la facoltà di esaminare le offerte prima della verifica dell'idoneità degli offerenti.

Anche l'articolo 146, comma 4, del d.lgs. n. 50/2016 è stato modificato in funzione dell'emanazione del Regolamento di cui all'articolo 216 comma 27-*octies*. Difatti, il novellato comma 4, art. 146, ha previsto che, con il richiamato regolamento, siano stabiliti i requisiti di qualificazione dei direttori tecnici e degli esecutori dei lavori e le modalità di verifica ai fini dell'attestazione.

In linea con le sopra esposte modifiche dell'articolo 105 del Codice degli Appalti, è stato modificato anche l'articolo 174 dello stesso. È stato infatti eliminato dal comma 1 l'obbligo di indicazione della terna dei subappaltatori (non previsto a livello europeo). Inserita, invece, al comma 3 la previsione secondo la quale l'affidatario deve provvedere a sostituire i subappaltatori relativamente ai quali apposita verifica abbia dimostrato la sussistenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80.

La modifica invece dell'articolo 177 comma 1 è volta a prorogare il termine entro il quale le concessionarie già in essere si devono adeguare agli adempimenti previsti dal comma 1 dell'articolo 177, ovvero fino al 31 dicembre 2019. Novellato anche l'articolo 183, a cui è stato inserito il comma 17-*bis*, a norma del quale adesso gli investitori istituzionali, indicati nell'elenco riportato all'articolo 32, comma 3, del decreto-legge n. 78/2010<sup>384</sup>, possono presentare proposte relative alla realizzazione in concessione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, associati o consorziati, qualora privi dei requisiti tecnici, con soggetti in possesso dei requisiti per partecipare a procedure di affidamento di contratti pubblici per servizi di progettazione.

Abrogati i commi 3 e 4 dell'articolo 196 del d.lgs. n. 50/2016, al fine di semplificare ed accelerare le procedure in materia di contraente generale eliminando l'istituzione dell'albo nazionale obbligatorio dei soggetti che possono ricoprire rispettivamente i ruoli di direttore dei lavori e di collaudatore.

All'articolo 197, sono state apportate modifiche ai commi 1 e 4 ed abrogato il comma 3. Precisamente, è stato inserito il rinvio al regolamento di cui all'articolo 216, comma 27-*octies* per la qualificazione del contraente generale.

La modifica del comma 5 dell'articolo 215 del d.lgs. n. 50/2016 è stata invece finalizzata a rendere più veloce il parere che il Consiglio superiore dei Lavori pubblici deve emettere sui progetti pubblici di competenza statale di importo superiore a 50 milioni. Infatti, è stato ridotto da 90 a 60 giorni il termine massimo per il citato parere.

Sono state apportate importanti modifiche anche all'articolo 216 del Codice degli Appalti. *In primis*, con l'inserimento del comma 1-*ter* le varianti di importo inferiore al 50% relative a progetti definitivi già approvati dal Cipe, sia in sede di redazione del progetto esecutivo sia in fase di realizzazione delle opere, non dovranno essere rimesse di nuovo al Cipe ma potranno essere autorizzate direttamente dal soggetto aggiudicatore.

Con la modifica del comma 4-*bis* è stata disposta infine la reintroduzione dell'appalto integrato per un periodo temporaneo. Nello specifico, è stato previsto che il divieto di appalto integrato non si applichi per le opere i cui progetti definitivi siano approvati dall'organo competente entro il 31 dicembre 2020, con pubblicazione del bando entro i successivi dodici mesi dall'approvazione dei predetti progetti. Con l'introduzione del comma 27-*octies*, come più volte evidenziato, è stata in conclusione prevista l'adozione di un unico Regolamento di esecuzione, attuazione e integrazione del Codice degli Appalti.

Nella Gazzetta Ufficiale del 17 giugno 2019 è stata pubblicata la legge n. 55 del 14 giugno 2019 di conversione del decreto legge n. 32/2019 (c.d. Decreto Sblocca Cantieri).

Le modifiche apportate in sede di conversione al decreto n. 32/2019 sono state ampie e significative. L'intero Capo I rubricato 'Norme in materia di contratti pubblici, di accelerazione degli interventi infrastrutturali, e di rigenerazione urbana' che originariamente conteneva soltanto 5 articoli, consta dopo la conversione in legge di 18 articoli. Inoltre, è stato completamente riscritto l'articolo 1.

La legge n. 55/2019, al comma 2 del suo articolo unico, ha tuttavia previsto che restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dell'articolo 1 del decreto-legge n. 32/2019.

Entrando nel merito delle novità introdotte dalla richiamata legge n. 55/2019, è stata *in primis* cambiata la rubricazione dell'articolo 1 del decreto n. 32/2019 che passa da *Modifiche al codice dei contratti pubblici*, a *Modifiche al codice dei*

---

<sup>384</sup> Convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122.

*contratti pubblici e sospensione sperimentale dell'efficacia di disposizioni in materia di appalti pubblici e in materia di economia circolare.* Difatti una delle maggiori novità consiste nell'inserimento di disposizioni che sospendono alcune norme del Codice degli Appalti.

Precisamente è stato disposto che fino al 31 dicembre 2020, non trovano applicazione, a titolo sperimentale, le seguenti norme del d.lgs. n. 50/2016:

- a) articolo 37, comma 4, per i comuni non capoluogo di provincia, quanto all'obbligo di avvalersi delle modalità ivi indicate;
- b) articolo 59, comma 1, quarto periodo, nella parte in cui resta vietato il ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori (c.d. divieto di ppalto integrato);
- c) articolo 77, comma 3, quanto all'obbligo di scegliere i commissari tra gli esperti iscritti all'Albo istituito presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) di cui all'articolo 78, fermo restando l'obbligo di individuare i commissari secondo regole di competenza e trasparenza, reventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante.

Gli effetti di tale sospensione saranno oggetto di una futura relazione, sugli effetti della sospensione per gli anni 2019 e 2020, che il Governo deve presentare alle Camere entro il 30 novembre 2020. A seguito dell'esame di tale relazione il Parlamento deciderà se mantenere tale sospensione dopo il 31 dicembre 2019.

Sempre fino al 31 dicembre 2020 è stato previsto che si applica anche ai settori ordinari l'articolo 133, comma 8, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, per i settori speciali.

È stata quindi estesa anche ai settori ordinari la possibilità di decidere che le offerte siano esaminate prima della verifica dell'idoneità degli offerenti.

Per gli anni 2019 e 2020 è stato anche previsto che:

- i soggetti attuatori di opere per le quali deve essere realizzata la progettazione possono avviare le relative procedure di affidamento anche in caso di disponibilità di finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione;
- i contratti di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria - ad esclusione degli interventi di manutenzione straordinaria che prevedono il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere o di impianti - possono essere affidati sulla base del progetto definitivo costituito almeno da una relazione generale, dall'elenco dei prezzi unitari delle lavorazioni previste, dal computo metrico-estimativo, dal piano di sicurezza e di coordinamento con l'individuazione analitica dei costi della sicurezza non assoggettare a ribasso. L'esecuzione dei predetti lavori può prescindere dall'avvenuta redazione e approvazione del progetto esecutivo,
- per gli interventi di cui all'articolo 216, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 50/2016, le varianti da apportare al progetto definitivo approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), sia in sede di redazione del progetto esecutivo sia in fase di realizzazione delle opere, sono approvate esclusivamente dal soggetto aggiudicatore qualora non superino del 50 per cento il valore del progetto approvato. In caso contrario sono approvate dal CIPE.

Fino al 31 dicembre 2020 è stato altresì disposto che:

- i limiti di importo<sup>385</sup>, per l'espressione del parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici, anche ai fini dell'eventuale esercizio delle competenze alternative e dei casi di particolare rilevanza e complessità, sono elevati da 50 a 75 milioni di euro. Per gli importi inferiori a 75 milioni di euro, il parere è espresso dai comitati tecnici amministrativi presso i provveditorati interregionali per le opere pubbliche. Inoltre, il termine per l'espressione del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, è ridotto a quarantacinque giorni dalla trasmissione del progetto. Sempre in merito al Consiglio superiore dei lavori pubblici, è stato previsto che le amministrazioni possono richiederli, in sede di espressione di parere, di fornire anche la valutazione di congruità del costo. Quest'ultima deve essere resa entro trenta giorni, decorsi i quali le amministrazioni richiedenti possono comunque procedere.
- possono essere oggetto di riserva anche gli aspetti progettuali che sono stati oggetto di verifica ai sensi dell'articolo 25 del Codice degli Appalti, con conseguente estensione dell'ambito di applicazione dell'accordo bonario di cui all'articolo 205 dello stesso;
- in deroga all'art. 105, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, il subappalto deve essere indicato dalle stazioni appaltanti nel bando di gara e non può superare la quota del 40 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture. Fino alla medesima data sono state altresì eliminati alcuni vincoli e limiti previsti per il subappalto. Ovvero, è stata sospesa l'applicazione del comma 6 dell'articolo 105 e del terzo periodo del comma 2 dell'articolo 174, nonché le verifiche in sede di gara, di cui all'articolo 80 del medesimo codice, riferite al subappaltatore;

---

<sup>385</sup> Di cui all'articolo 215, comma 3, del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50.

- con uno o più decreti, il Presidente del Consiglio dei ministri può individuare ulteriori interventi prioritari per i quali disporre la nomina di Commissari straordinari.

Al fine di prevenire controversie relative all'esecuzione del contratto, ai commi 11, 12, 13 e 14 dell'articolo 1 della legge n. 55/2019, è stato consentito alle parti - fino alla data di entrata in vigore del Regolamento Unico di cui all'art. 216 comma 27-*octies* del d.lgs. n. 50/2016 - di convenire che prima dell'avvio dell'esecuzione, o comunque non oltre novanta giorni da tale data, sia istituito un collegio consultivo tecnico con funzioni di assistenza per la rapida risoluzione delle controversie di ogni natura, suscettibili di insorgere nel corso dell'esecuzione del contratto stesso. Il collegio consultivo tecnico è sciolto al termine dell'esecuzione del contratto o in data anteriore su accordo delle parti.

All'articolo 86 (*Mezzi di prova*) del d.lgs. n.50/2016, dopo il comma 2, è stato previsto l'inserimento del comma 2-*bis*, a norma del quale adesso, ai soli fini della prova dell'assenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80, in capo all'operatore economico che partecipa alla procedura, ai soggetti di cui l'operatore economico si avvale ai sensi dell'articolo 89 nonché ai subappaltatori, i certificati e gli altri documenti hanno una durata pari a sei mesi dalla data del rilascio.

Fatta eccezione per il DURC, la stazione appaltante, per i certificati e documenti già acquisiti e scaduti da non oltre sessanta giorni e qualora sia pendente il procedimento di acquisto, può procedere alla verifica dell'assenza dei motivi di esclusione con richiesta diretta agli enti certificatori di eventuale conferma del contenuto dell'attestazione già rilasciata. Gli enti certificatori provvedono a fornire riscontro entro trenta giorni dalla richiesta; decorso tale termine, il contenuto dei certificati e degli altri documenti si intende confermato.

Il comma 17 dell'articolo 1 della legge n. 55/2019 ha disposto la modifica dell'articolo 36 (Contratti sotto soglia) del Codice degli Appalti. Tale disposizione era stata oggetto di ampia rivisitazione già da parte della legge n. 145/2018 (Legge di Bilancio 2019) prima e dopo ad opera del decreto n. 32/2019.

Con la legge n. 55/2019 non tutte le modifiche apportate al richiamato articolo 36 dal decreto n. 32/2019 sono state confermate. Tra quelle confermate, è da annoverare l'abrogazione del comma 912, dell'articolo 1 della legge n. 145/2018.

Nello specifico, la legge n. 55/2019 ha disposto che le stazioni appaltanti possono procedere all'affidamento di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35, secondo le seguenti modalità:

- per affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, mediante affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici o per i lavori in amministrazione diretta (è rimasta invariata quindi la lettera a);
- per affidamenti di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro per i lavori, o alle soglie di cui all'articolo 35 per le forniture e i servizi, mediante affidamento diretto previa valutazione di tre preventivi, ove esistenti, per i lavori, e, per i servizi e le forniture, di almeno cinque operatori economici (dunque è stata sostituita la lettera b);
- per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 350.000 euro, mediante la procedura negoziata di cui all'articolo 63 previa consultazione, ove esistenti, di almeno dieci operatori economici (è stata sostituita la lettera c);
- per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 350.000 euro e inferiore a 1.000.000 di euro, mediante la procedura negoziata di cui all'articolo 63 previa consultazione, ove esistenti, di almeno quindici operatori economici (è stata inserita la lettera c-*bis*);
- per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35, mediante ricorso alle procedure di cui all'articolo 60, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 97, comma 8 (è stata sostituita la lettera d).

È stata altresì disposta:

- l'abrogazione del comma 5;
- la sostituzione del comma 6-*bis* e l'inserimento del comma 6-*ter*, ma in modo parzialmente diverso dal decreto n. 32/2019;
- confermato l'inserimento ad opera del decreto n. 32/2019 del comma 9-*bis*, grazie al quale si torna a privilegiare il criterio del minor prezzo. È stato infatti disposto che le stazioni appaltanti devono procedere all'aggiudicazione dei contratti sotto soglia sulla base del criterio del minor prezzo sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. È stato tuttavia eliminato l'obbligo di previa motivazione previsto dal decreto n. 32/2019.

Confermate solo in parte le modifiche sancite dal decreto n. 32/2019 all'articolo 80 del Codice degli Appalti. Nello specifico, è stata confermata al comma 1 dell'articolo 80, l'eliminazione del riferimento al subappaltatore, facendo in tal modo venir meno la possibilità che un operatore economico possa essere escluso da una procedura di gara quando la causa di esclusione riguardi non già l'operatore medesimo, bensì un suo subappaltatore.

Al comma 5 è stata confermato l'inserimento di un'altra causa di esclusione dalla partecipazione alla procedura d'ap-



palto di un operatore economico. Si tratta del caso in cui l'operatore economico sia stato sottoposto a fallimento, o si trovi in stato di liquidazione coatta o di concordato preventivo o sia in corso nei suoi confronti un procedimento per la dichiarazione di una di tali situazioni.

È stato altresì disposto l'inserimento di un'ulteriore causa di esclusione, vale a dire il caso in cui l'operatore economico abbia commesso grave inadempimento nei confronti di uno o più subappaltatori, riconosciuto o accertato con sentenza passata in giudicato.

Confermata anche la modifica del comma 10 dell'articolo 80, per opera della quale dettagliati i tempi di durata dell'esclusione dalla procedura d'appalto o concessione, nel caso in cui la sentenza penale di condanna definitiva non abbia fissato la durata della pena accessoria dell'incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione. Nel dettaglio, è stato specificato che tale durata è:

- a) perpetua, nei casi in cui alla condanna consegue di diritto la pena accessoria perpetua, ai sensi dell'articolo 317-bis, primo comma, primo periodo, del codice penale, salvo che la pena sia dichiarata estinta ai sensi dell'articolo 179, settimo comma, del codice penale;
- b) pari a sette anni nei casi previsti dall'articolo 317-bis, primo comma, secondo periodo, del codice penale, salvo che sia intervenuta riabilitazione;
- c) pari a cinque anni nei casi diversi da quelli di cui alle lettere a) e b), salvo che sia intervenuta riabilitazione.

Infine, con l'inserimento del comma 10-bis, è stato ulteriormente precisato che nei casi di cui alle lettere b) e c) del comma 10, se la pena principale ha una durata inferiore, rispettivamente, a sette e cinque anni di reclusione, la durata dell'esclusione è pari alla durata della pena principale.

Invece nei casi di cui al comma 5, la durata dell'esclusione è pari a tre anni, decorrenti dalla data di adozione del provvedimento amministrativo di esclusione ovvero, in caso di contestazione in giudizio, dalla data di passaggio in giudicato della sentenza.

Non è stata invece convertita la modifica al comma 4, che prevedere la possibilità di escludere un operatore economico dalla partecipazione a una procedura d'appalto, quando la stazione appaltante sia a conoscenza e possa dimostrare che lo stesso non abbia ottemperato agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse, o dei contributi previdenziali non definitivamente accertati.

Confermate altresì le novità in tema di qualificazione delle imprese esecutrici di lavori pubblici, con la novellazione dell'articolo 84 del d.lgs. n. 50/2016.

Pertanto, è stato chiarito che le società organismi di attestazione (SOA) svolgono "funzioni di natura pubblicistica" quando svolgono attività di attestazione della qualificazione degli esecutori di lavori pubblici. È stato previsto inoltre che i livelli standard di qualità dei controlli che le SOA devono effettuare, devono essere definiti nel nuovo Regolamento di cui al nuovo comma 27 *octies* dell'articolo 216.

È stato altresì esteso da 10 a 15 anni il periodo di attività da prendere a riferimento per documentare il possesso dei requisiti di capacità economica-finanziaria e tecniche-professionali indicati all'articolo 83 per il conseguimento della qualificazione. Infine, nell'articolo 84 è stata confermata anche l'eliminazione dei riferimenti alle linee guida ANAC, sostituiti dal rinvio al Regolamento unico di cui all'articolo 216, comma 27-*octies*.

Infatti, la legge n. 55/2019 ha confermato la scelta legislativa del decreto n. 32/2019 per quanto concerne l'istituzione del Regolamento unico in sostituzione delle Linee Guida Anac, che rimangono provvisoriamente in vigore fino alla data di entrata in vigore del regolamento in parola. È stata però aggiunta la precisazione che le linee guida richiamate restano temporaneamente in vigore, in quanto compatibili con il Codice degli Appalti e non oggetto delle procedure di infrazione nn. 2017/2090 e 2018/2273. Inoltre è stato disposto che, ai soli fini dell'archiviazione delle citate procedure di infrazione, nelle more dell'entrata in vigore del Regolamento, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e l'ANAC sono autorizzati a modificare rispettivamente i decreti e le linee guida adottati in materia.

Sempre in riferimento al Regolamento unico, al nuovo articolo 27-*octies* è stato riportato l'elenco delle materie di cui si dovrà occupare il Regolamento. Ovvero:

- a) nomina, ruolo e compiti del responsabile del procedimento;
- b) progettazione di lavori, servizi e forniture, e verifica del progetto;
- c) sistema di qualificazione e requisiti degli esecutori di lavori e dei contraenti generali;
- d) procedure di affidamento e realizzazione dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie;
- e) direzione dei lavori e dell'esecuzione;
- f) esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture, contabilità, sospensioni e penali;
- g) collaudo e verifica di conformità;

- h) affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e relativi requisiti degli operatori economici;
- i) lavori riguardanti i beni culturali.

A decorrere dalla data di entrata in vigore del Regolamento, cessano di avere efficacia le linee guida di cui all'articolo 213, comma 2, vertenti sulle materie su elencate nonché quelle che comunque siano in contrasto con le disposizioni recate dal Regolamento.

In sede di conversione, sono state confermate le modifiche previste dal decreto n. 32/2018 all'articolo 97 del Codice degli Appalti. Dunque, sono stati mantenuti i nuovi criteri per l'individuazione delle offerte anormalmente basse, e le modifiche al calcolo della congruità delle offerte nel caso di criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Ulteriore conferma si è avuta in merito alle disposizioni inserite dal decreto n. 32/2018 in materia di progetto di fattibilità. Adesso quindi, a norma del novellato comma 5, dell'articolo 23 del d.lgs. n. 50/2016, il progetto di fattibilità tecnica ed economica deve individuare, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire. Per gli appalti di lavori sopra soglia, nonché per l'espletamento delle procedure del dibattito pubblico e dei concorsi di progettazione, il progetto di fattibilità *deve* (non più *può*) essere preceduto dal documento di fattibilità delle alternative progettuali. Per i lavori pubblici sotto soglia invece, la redazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali è stata lasciata come una possibilità.

Sempre in merito al progetto di fattibilità, è stata mantenuta la modifica al comma 6 dell'articolo 23 del d.lgs. n. 50/2016, prevedendo che, tra gli studi alla base della redazione del progetto di fattibilità, non fossero più contemplati gli "studi preliminari sull'impatto ambientale" bensì gli "studi di fattibilità ambientale e paesaggistica". Inoltre, in relazione a ciò che il progetto di fattibilità deve indicare, il nuovo comma 6 non prevede più "le esigenze di compensazioni e di mitigazione dell'impatto ambientale" bensì "la descrizione delle misure di compensazioni e di mitigazione dell'impatto ambientale".

È stata però aggiunta un'ulteriore integrazione del comma 6. Precisamente, è stato inserito il riferimento alle verifiche relative alla possibilità del riuso del patrimonio immobiliare esistente e della rigenerazione delle aree dismesse tra gli studi alla base della redazione del progetto di fattibilità.

È stata altresì mantenuta la previsione dell'inserimento all'articolo 23 del d.lgs. n. 50/2016 dei commi 11-*bis* e 11-*ter*. Ovvero, sono state inserite tra le spese tecniche di progetto le spese di carattere strumentale sostenute dalle amministrazioni aggiudicatrici.

Infine, l'articolo 2 della legge n. 55 del 14 giugno 2019 reca le stesse disposizioni previste dall'articolo 2 del decreto legge n. 32/2018, ovvero la sostituzione integrale dell'art. 110 del Codice degli Appalti e la modifica al Regio decreto del 16 marzo 1942 n. 267.

Ulteriori modifiche al d.lgs. n. 50/2016 sono state previste con la legge n. 37 del 3 maggio 2019 (Legge Europea 2018), pubblicata nella GU n. 109 del 11 maggio 2019 ed in vigore dal 26 maggio 2019. Infatti, tra le tante novità introdotte dalla Legge europea 2018, vi è la modifica all'art. 113 del d.lgs. n. 50/2016 (Codice degli Appalti) in materia di pagamenti.

Nel dettaglio, a seguito di tale novellazione, i pagamenti relativi agli acconti del corrispettivo di appalto devono essere effettuati nel termine di trenta giorni decorrenti dall'adozione di ogni stato di avanzamento dei lavori. Salvo che sia espressamente concordato nel contratto un diverso termine, comunque non superiore a sessanta giorni, e purché ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche.

Inoltre, è stato disposto che all'esito positivo del collaudo o della verifica di conformità, i pagamenti dovranno avvenire entro 30 giorni dal collaudo delle opere. Anche in tal caso, salvo che sia espressamente concordato nel contratto un diverso termine, comunque non superiore a sessanta giorni e purché ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche.

Con la nota n. 3862 del 19 aprile 2019, l'INL ha fornito ai propri ispettori indicazioni operative nel caso dovessero intervenire nell'ambito di un accertamento che evidenzia l'illegittimità di un appalto, ove venga altresì accertata la certificazione del relativo contratto da parte di una delle Commissioni di cui all'art. 76 del d.lgs. n. 276/2003 (fra cui enti bilaterali, università pubbliche e private, Consigli provinciali dei consulenti del lavoro). Nella nota in esame, l'INL ha *in primis* evidenziato che il ricorso alla certificazione di tali contratti avviene sempre più di frequente da parte di realtà datoriali che si affidano a tale strumento nella consapevolezza di dare successivamente esecuzione ad un appalto illecito. In tal senso, la certificazione è dunque utilizzata esclusivamente come strumento di ostacolo ad una eventuale attività di vigilanza che evidenzia una difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione. L'INL ha ricordato che delle certificazioni di contratti di appalto possono ritenersi del tutto inefficaci sul piano giuridico, in particolare laddove le stesse siano riconducibili ad enti bilaterali che non possono ritenersi tali. In tal caso, secondo l'Ispettorato, il personale ispettivo è tenuto a verificare quali siano i soggetti collettivi che hanno dato vita all'ente che, in non pochi casi, risulta costituito da soggetti pressoché sconosciuti sul piano della rappresentatività sindacale e che

operano per conto di una sola o di pochissime realtà datoriali. In altre ipotesi, laddove non sia in discussione la legittimazione del soggetto certificatore, occorre verificare la volontà dello stesso circa la possibilità di agire sulle certificazioni già rilasciate, eliminandone gli effetti giuridici, in ragione di uno o più vizi che possano ritenersi inficianti la valutazione effettuata in sede di emanazione del provvedimento.

Nella nota in commento è stato altresì rilevato che un altro elemento di valutazione riguarda l'obbligo in capo alle Commissioni di certificazione di comunicare l'inizio del procedimento all'ispettorato provinciale del lavoro, che provvede a inoltrare la comunicazione alle autorità pubbliche nei confronti delle quali l'atto di certificazione è destinato a produrre effetti, affinché possano presentare osservazioni alle commissioni di certificazione.

Tale comunicazione, secondo l'INL, dovrebbe essere trasmessa alla sede territoriale dell'ispettorato del lavoro che, in relazione al luogo di svolgimento delle prestazioni lavorative, potrebbe essere interessata dagli effetti della certificazione. Spesso è invece effettuata all'ITL competente in relazione alla sede legale dell'impresa (nel caso di appalto dell'impresa appaltatrice) che ha sottoscritto l'istanza.

L'individuazione non corretta del destinatario della comunicazione potrebbe dunque compromettere la possibilità dello stesso ispettorato di fornire importanti elementi di valutazione alla Commissione, ivi compresa la possibilità di rappresentare a quest'ultima, con la necessaria tempestività, l'esistenza di accertamenti ispettivi in corso o l'esistenza di precedenti violazioni in capo all'impresa.

È stato infine ricordato che dall'esame di numerosi contratti di appalto certificati, è emerso che le stesse certificazioni sono spesso intervenute anche molto tempo dopo l'inizio della esecuzione del contratto. A riguardo, l'INL ha precisato che, per il periodo "non coperto" dalla certificazione della Commissione, è sempre possibile procedere con l'adozione dei provvedimenti sanzionatori e di recupero contributivo. Alla luce di tali premesse, l'INL ha concluso invitando il personale ispettivo, laddove nel corso dell'attività di vigilanza emergano contratti di appalto certificati, ad attivarsi nei confronti delle relative Commissioni di certificazione - quantomeno nei confronti delle Commissioni da considerarsi effettivamente abilitate a svolgere attività certificatoria - per rappresentare eventuali vizi del provvedimento adottato.

Durante la c.d. "Fase 3" della pandemia causata dal Covid – 19 il Legislatore ha emanato il DL n. 76 del 16 luglio 2020 recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale.

Di specifico interesse per il settore degli appalti pubblici è il Titolo I (Semplificazioni in materia di contratti pubblici ed edilizia).

In particolare, il Capo I (articoli da 1 a 9) è stato dedicato alle semplificazioni in materia di contratti pubblici.

Entrando nel merito, gli articoli 1 e 2 recano disposizione per le procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici durante il periodo emergenziale in relazione all'aggiudicazione, rispettivamente, dei contratti pubblici sotto soglia e dei contratti pubblici sopra soglia.

In entrambi i richiamati articoli, al fine di incentivare gli investimenti pubblici e di far fronte alle ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento e dell'emergenza sanitaria causata dal COVID-19, il Legislatore ha previsto l'applicazione - in deroga agli articoli 36, comma 2, e 157, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016 - delle procedure di affidamento di cui ai successivi commi, qualora la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente fosse stato adottato entro il 31 luglio 2021. Per tali casi è stato previsto che l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva del contraente dovesse avvenire entro il termine di due mesi dalla data di adozione dell'atto di avvio del procedimento, aumentati a quattro mesi nei casi di cui al comma 2, lettera b). Il mancato rispetto di tali termini, la mancata tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso potrebbero essere valutati ai fini della responsabilità del RUP per danno erariale e, qualora imputabili all'operatore economico, costituire causa di esclusione dell'operatore dalla procedura o di risoluzione del contratto per inadempimento.

Al secondo comma dell'articolo 1 è stato invece stabilito che le stazioni appaltanti procedano all'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture, nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35 secondo le seguenti modalità:

- a. affidamento diretto per lavori, servizi e forniture di importo inferiore a 150.000 euro;
- b. procedura negoziata, senza bando, di cui all'articolo 63 del d.lgs. n. 50/2016, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, che tenga conto anche di una diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate, individuati in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per l'affidamento di servizi e forniture di importo pari o superiore a 150.000 euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del d.lgs. n. 50/2016 e di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 350.000 euro, ovvero di almeno dieci operatori per lavori di importo pari o superiore a 350.000 euro e inferiore a un milione di euro, ovvero di almeno quindici operatori per lavori di importo pari o superiore a un milione di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del d.lgs. n. 50/2016.

Per gli affidamenti di cui alla lettera b), il criterio di aggiudicazione previsto è stato quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa ovvero del prezzo più basso. Nel caso di aggiudicazione con il criterio del prezzo più basso, è stato precisato che le stazioni appaltanti debbano procedere all'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata ai sensi dell'articolo 97, commi 2, 2-bis e 2-ter, del d.lgs. n. 50/2016, anche qualora il numero delle offerte ammesse sia pari o superiore a cinque. Al comma 4 dell'articolo 1 è stato puntualizzato che per le modalità di affidamento ivi normate la stazione appaltante non debba richiedere, se non per particolari esigenze, le garanzie provvisorie di cui all'articolo 93 del d.lgs. n. 50/2016. Nel caso in cui sia richiesta la garanzia provvisoria, il relativo ammontare è dimezzato rispetto a quello previsto dal richiamato articolo 93.

Mentre l'articolo 2 del DL 76/2020 al comma 2 ha disposto che le stazioni appaltanti debbano procedere all'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del d.lgs. n. 50/2016, mediante la procedura aperta, ristretta o, previa motivazione sulla sussistenza dei presupposti previsti dalla legge, della procedura competitiva con negoziazione di cui agli articoli 61 e 62 del d.lgs. n. 50/2016, per i settori ordinari, e di cui agli articoli 123 e 124, per i settori speciali, in ogni caso con i termini ridotti di cui all'articolo 8, comma 1, lettera c).

Il Legislatore ha altresì previsto che, per l'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, di opere di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del d.lgs. n. 50/2016 la procedura negoziata di cui all'articolo 63 del Codice degli Appalti, per i settori ordinari, e di cui all'articolo 125, per i settori speciali possa essere utilizzata nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia COVID-19 o dal periodo di sospensione delle attività determinato dalle misure di contenimento adottate per fronteggiare la crisi, i termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie non possono essere rispettati.

Nei medesimi casi e nei settori dell'edilizia scolastica, universitaria, sanitaria e carceraria, delle infrastrutture per la sicurezza pubblica, dei trasporti e delle infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, lacuali e idriche, ivi compresi gli interventi inseriti nei contratti di programma ANAS-Mit 2016-2020 e RFI-Mit 2017 - 2021 e relativi aggiornamenti, nonché gli interventi funzionali alla realizzazione della transizione energetica, e per i contratti relativi o collegati ad essi, le stazioni appaltanti sono state autorizzate - per l'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, e per l'esecuzione dei relativi contratti - ad operare in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del d.lgs. n. 50/2016 e delle disposizioni in materia di subappalto.

L'articolo 3 del DL n. 76/2020 riporta invece specifiche disposizioni in materia di verifiche antimafia e protocolli di legalità. Con il successivo articolo 4 (Conclusioni dei contratti pubblici e ricorsi giurisdizionali) sono state invece sancite altre modifiche all'articolo 32, comma 8, del Codice degli Appalti e all'articolo 120 del codice del processo amministrativo. Con l'articolo 5 è stato stabilito che - fino al 31 luglio 2021, in deroga all'articolo 107 del d.lgs. n. 50/2016 - la sospensione, volontaria o coattiva, dell'esecuzione di lavori diretti alla realizzazione delle opere pubbliche di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del Codice degli Appalti anche se già iniziati, possa avvenire, esclusivamente, per il tempo strettamente necessario al loro superamento, per le seguenti ragioni:

- cause previste da disposizioni di legge penale, dal codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al d.lgs. n. 159/2011, nonché da vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea;
- gravi ragioni di ordine pubblico, salute pubblica o dei soggetti coinvolti nella realizzazione delle opere, ivi incluse le misure adottate per contrastare l'emergenza sanitaria globale da COVID-19;
- gravi ragioni di ordine tecnico, idonee a incidere sulla realizzazione a regola d'arte dell'opera, in relazione alle modalità di superamento delle quali non vi è accordo tra le parti;
- gravi ragioni di pubblico interesse.

La sospensione deve sempre essere disposta dal RUP.

Ulteriori disposizioni di dettaglio in merito alla sospensione sono state riportate nei successivi commi dell'articolo 5. Invece, all'articolo 6 è stato istituito il Collegio consultivo tecnico. Più precisamente la norma ha previsto che fino al 31 luglio 2021 per i lavori diretti alla realizzazione delle opere pubbliche di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del d.lgs. n. 50/2016 sia obbligatoria, presso ogni stazione appaltante, la costituzione di un collegio consultivo tecnico, prima dell'avvio dell'esecuzione, o comunque non oltre dieci giorni da tale data, con i compiti previsti

all'articolo 5 e con funzioni di assistenza per la rapida risoluzione delle controversie o delle dispute tecniche di ogni natura suscettibili di insorgere nel corso dell'esecuzione del contratto stesso.

Il collegio consultivo tecnico deve essere formato da tre componenti, o cinque in caso di motivata complessità dell'opera, dotati di esperienza e qualificazione professionale adeguata alla tipologia dell'opera, tra ingegneri, architetti, giuristi ed economisti con comprovata esperienza nel settore degli appalti delle concessioni e degli investimenti pubblici, anche in relazione allo specifico oggetto del contratto. La scelta dei componenti può essere effettuata dalle parti di comune accordo, ovvero le parti possono concordare che ciascuna di esse nomini uno o due componenti e che il terzo o il quinto componente, con funzioni di presidente, sia scelto dai componenti di nomina di parte.

Prevista anche la possibilità di nominare un collegio consultivo tecnico per le opere diverse da quelle pubbliche di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del d.lgs. n. 50/2016.

Il collegio consultivo tecnico è sciolto al termine dell'esecuzione del contratto ovvero, nelle ipotesi in cui non ne è obbligatoria la costituzione, in data anteriore su accordo delle parti. Nelle ipotesi in cui ne è obbligatoria la costituzione, il collegio può essere sciolto dal 31 luglio 2021 in qualsiasi momento, su accordo tra le parti.

Con l'articolo 7 è stato invece istituito un Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche. Si tratta di un fondo istituito nello stato di previsione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti al fine di garantire la regolare e tempestiva prosecuzione dei lavori diretti alla realizzazione delle opere pubbliche di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del d.lgs. n. 50/2016, nei casi di maggiori fabbisogni finanziari dovuti a sopravvenute esigenze motivate nel rispetto della normativa vigente, ovvero per temporanee insufficienti disponibilità finanziarie annuali. Il Fondo non può finanziare nuove opere e l'accesso non può essere reiterato a esclusione del caso in cui la carenza delle risorse derivi da una accelerazione della realizzazione delle opere rispetto al cronoprogramma aggiornato di cui al comma 3. Il Legislatore ha previsto che le stazioni appaltanti possano fare richiesta di accesso al Fondo quando, sulla base dell'aggiornamento del cronoprogramma finanziario dell'opera, risulti, per l'esercizio in corso, un fabbisogno finanziario aggiuntivo non prevedibile rispetto alle risorse disponibili per la regolare e tempestiva prosecuzione dei lavori.

Le modalità operative di accesso, l'utilizzo del Fondo e i criteri di assegnazione delle risorse saranno oggetto di un decreto di futura emanazione.

Altre disposizioni urgenti in materia di contratti pubblici sono state riportate nell'articolo 8 del DL n. 76/2020.

Nello specifico al comma 1 è stato disposto che per le procedure pendenti disciplinate dal d.lgs. n. 50/2016, i cui bandi o avvisi siano già stati pubblicati alla data di entrata in vigore del DL in commento, nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi in cui, alla medesima data, siano già stati inviati gli inviti a presentare le offerte o i preventivi, ma non siano scaduti i relativi termini, e in ogni caso per le procedure disciplinate dal medesimo d.lgs. avviate sempre a decorrere dalla data di entrata in vigore del DL n. 76/2020 e fino alla data del 31 luglio 2021:

- è stata sempre autorizzata la consegna dei lavori in via di urgenza e, nel caso di servizi e forniture, l'esecuzione del contratto in via d'urgenza ai sensi dell'articolo 32, comma 8, del d.lgs. n. 50/2020, fermo restando quanto previsto dall'articolo 80;
- è stata concessa alle stazioni appaltanti la possibilità di poter prevedere, a pena di esclusione dalla procedura, l'obbligo per l'operatore economico di procedere alla visita dei luoghi, nonché alla consultazione sul posto dei documenti di gara e relativi allegati ai sensi e per gli effetti dell'articolo 79, comma 2, del Codice degli Appalti esclusivamente laddove detto adempimento sia strettamente indispensabile in ragione della tipologia, del contenuto o della complessità dell'appalto da affidare;
- in relazione alle procedure ordinarie, trovano applicazione le riduzioni dei termini procedurali per ragioni di urgenza di cui agli articoli 60, comma 3, 61, comma 6, 62 comma 5, 74, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 50/2020. Nella motivazione del provvedimento che dispone la riduzione dei termini non è necessario dar conto delle ragioni di urgenza, che si considerano comunque sussistenti;
- le procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture possono essere avviate anche in mancanza di una specifica previsione nei documenti di programmazione di cui all'articolo 21 del d.lgs. n. 50/2016, già adottati, a condizione che entro trenta giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore del DL n. 76/2020 si provveda ad un aggiornamento in conseguenza degli effetti dell'emergenza COVID-19.

Con riferimento ai lavori in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore del DL il Legislatore, al comma 4 dell'articolo 8, ha stabilito che:

- il direttore dei lavori adotti lo stato di avanzamento dei lavori entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore del DL n. 76/2020 il certificato di pagamento deve essere emesso contestualmente e comunque entro cinque giorni dall'adozione dello stato di avanzamento; mentre il pagamento deve essere effettuato entro quindici giorni dall'emissione del certificato;

- siano riconosciuti i maggiori costi derivanti dall'adeguamento e dall'integrazione del piano di sicurezza e coordinamento, in attuazione delle misure di contenimento di cui agli articoli 1 e 2 del DL 23 febbraio 2020 n. 6 (convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020 n. 13) e dall'articolo 1 del DL 25 marzo 2020 n. 19 (convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020 n. 35);
- costituisca circostanza non imputabile all'esecutore ai sensi del comma 5 dell'articolo 107 il rispetto delle misure di contenimento dell'emergenza sanitaria da COVID 19 - previste dall'articolo 1 del DL 23 febbraio 2020 n. 6 (convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020 n. 13) e dall'articolo 1 del DL 25 marzo 2020 n. 19 (convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020 n. 35), nonché dai relativi provvedimenti attuativi - ove impedisca il regolare svolgimento dei lavori ovvero la regolare esecuzione dei servizi o delle forniture e qualora impedisca di ultimare i lavori, i servizi o le forniture nel termine contrattualmente previsto.

Previste altresì, nei comi succevi dell'articolo 8 del DL n. 76/2020, modifiche agli articoli 38, 80, 83, 183 del d.lgs. n. 50/2020, e all'articolo 1 del DL 18 aprile 2019 n. 32.

### **3. LA NOTIFICA PRELIMINARE DEI CANTIERI TEMPORANEI E MOBILI**

Il c.d. Decreto Sicurezza (DL n. 113/2018), ha apportato delle novità in merito alle misure relative alla sicurezza nei cantieri temporanei e mobili. In particolare, ha disposto la modifica dell'articolo 99 del d.lgs. n. 81/2008 che disciplina la notifica preliminare.

Prima di analizzare le citate novità, è opportuno richiamare brevemente la nozione, nonché la relativa disciplina, della notifica preliminare.

Si tratta di un adempimento che il Legislatore ha previsto all'articolo 99 del TU per i cantieri temporanei e mobili a carico del committente o del responsabile dei lavori, prima dell'inizio dei lavori.

L'art. 99 del TU definisce compiutamente i casi in cui occorre procedere alla notifica preliminare. Ovvero nei seguenti casi:

- a) cantieri di cui all'articolo 90, comma 3;
- b) cantieri che, inizialmente non soggetti all'obbligo di notifica, ricadono nelle categorie di cui alla lettera a) per effetto di varianti sopravvenute in corso d'opera;
- c) cantieri in cui opera un'unica impresa la cui entità presunta di lavoro non sia inferiore a duecento uomini-giorno.

Il contenuto della notifica preliminare è definito dall'Allegato XII del d.lgs. n. 81/2008:

1. data della comunicazione;
2. datindirizzo del cantiere;
3. datnome/i, cognome/i, codice fiscale e indirizzo/i, del committente/i;
4. datnatura dell'opera;
5. datnome/i, cognome/i, codice fiscale e indirizzo/i, del responsabile/i dei lavori;
6. datnome/i, cognome/i, codice fiscale e indirizzo/i, del coordinatore/i per quanto riguarda la sicurezza e la salute durante la progettazione dell'opera;
7. datnome/i, cognome/i, codice fiscale e indirizzo/i, del coordinatore/i per quanto riguarda la sicurezza e la salute durante la realizzazione dell'opera;
8. datdata presunta d'inizio dei lavori in cantiere;
9. datdurata presunta dei lavori in cantiere;
10. datnumero massimo presunto dei lavoratori sul cantiere;
11. datnumero previsto di imprese e di lavoratori autonomi sul cantiere;
12. datidentificazione, codice fiscale o partita IVA, delle imprese già selezionate;
13. datammontare complessivo presunto dei lavori (€).

Una copia della notifica deve essere affissa in maniera visibile presso il cantiere e custodita a disposizione dell'organo di vigilanza territorialmente competente.

Agli organismi paritetici istituiti nel settore delle costruzioni, il comma 3 dell'articolo 99 d.lgs. n. 81/2008 ha riconosciuto la possibilità di chiedere copia dei dati relativi alle notifiche preliminari presso gli organi di vigilanza.

La novità in materia apportata dal DL n. 113/2018 ha riguardato i soggetti destinatari della notifica preliminare. Infatti, l'art. 26 del provvedimento ha disposto la novella del comma 1, dell'articolo 99 d.lgs. n. 81/2018, annoverando tra i soggetti a cui il committente o il responsabile dei lavori deve inviare la notifica preliminare anche il Prefetto territorialmente competente.

Tuttavia, la legge 1 dicembre 2018 n. 132 di conversione del DL n. 113/2018 - pubblicata nella G.U. n. 281 del 3 dicembre 2018 - ha introdotto numerose e rilevanti modifiche al testo del DL n. 113/2018. Tra queste, nel testo dell'articolo 26, comma 1, ha confermato la modifica dell'articolo 99, comma 1 del d.lgs. n. 81/2008, ma ha inserito la precisazione che la notifica preliminare deve essere inviata anche al Prefetto soltanto nel caso di lavori pubblici.

Pertanto, alla luce della citata modifica, a norma del novellato comma 1, dell'articolo 99 d.lgs. n. 81/2008 il committente o il responsabile dei lavori, prima dell'inizio dei lavori, deve trasmettere la notifica preliminare - elaborata conformemente all'ALLEGATO XII - nonché gli eventuali aggiornamenti:

- all'Azienda Unità Sanitaria Locale;
- alla Direzione Provinciale del Lavoro;
- limitatamente ai lavori pubblici, al Prefetto territorialmente competente.

Infine, si ricorda che il DL n. 113/2018 ha apportato delle modifiche al Codice degli Appalti (d.lgs. n. 50/2016)<sup>386</sup>.

A seguito della commentata modifica all'articolo 99, comma 1 del d.lgs. n. 81/2008, la Regione Umbria, con la delibera del 1 luglio 2019 n. 857, ha approvato lo schema di convenzione tra la stessa Regione Umbria, Prefettura di Perugia, Prefettura di Terni, Ispettorato interregionale del Lavoro, Cassa Edile di Perugia, Cassa Edile di Terni, Centro Edile sicurezza e formazione di Perugia e TESEF di Terni, per l'utilizzo del Sistema informatizzato regionale per la notifica di apertura dei cantieri (SINPOL).

Il SINPOL è la piattaforma *web* costruita e messa a disposizione dall'Amministrazione della Regione Umbria dal 2012, attraverso la quale gli utenti obbligati alla trasmissione della notifica preliminare di apertura cantiere (committente e/o responsabile dei lavori) possono inserire le informazioni oggetto della notifica preliminare, obbligatoria ai sensi dell'art. 99 del d.lgs. n. 81/2008. Tale sistema, oltre al superamento della tradizionale modalità di trasmissione cartacea, ha consentito la costruzione di un *database* condiviso fra le diverse amministrazioni ed enti che, a vario titolo, sono coinvolte e legittimate alla ricezione della notifica preliminare e la semplificazione per l'utente che, con un unico accesso on-line, assolve a tutti gli obblighi previsti dalla normativa.

Tuttavia la precedente convenzione approvata nel 2012, per l'utilizzo del SINPOL non comprendeva le Prefetture. La Regione Umbria ha dunque ritenuto necessario rinnovare la convenzione con gli Enti già previsti nella precedente convenzione (Regione Umbria, Ispettorato Interregionale del Lavoro, CESF, TESEF, Cassa Edile di Perugia e Cassa Edile di Terni), estendendola alla Prefettura di Perugia e alla Prefettura di Terni.

#### **4. I RISCHI DI CADUTA DALL'ALTO: NORMATIVA REGIONALE E ORIENTAMENTO GIURISPRUDENZIALE**

Le cadute dall'alto rappresentano la maggiore causa di infortuni sul lavoro, spesso molto gravi e con esiti mortali. Il settore dell'edilizia si conferma ad elevata intensità di rischio infortunistico dovuto alla caduta dall'alto.

Nel Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, anno 2018, dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, è stato altresì evidenziato che l'esame della tipologia di illeciti riscontrati conferma la prevalenza delle violazioni connesse ai rischi di caduta dall'alto (pari al 29,28%).

In ambito normativo, per la prevenzione dei rischi di caduta dall'alto durante dei lavori edili, un importante intervento è ravvisabile a livello territoriale. Infatti, la Regione Marche, con la legge del 31 luglio 2018 n. 30<sup>387</sup>, ha apportato delle modifiche alla legge regionale n. 7/2014, recante norme sulle misure di prevenzione e protezione dai rischi caduta dall'alto da predisporre negli edifici per l'esecuzione dei lavori di manutenzione sulle coperture in sicurezza.

Precisamente, è stata disposta alla legge regionale n.7/2014:

- la sostituzione dell'articolo 1;
- la modifica agli articoli 2, 4 e 5;
- l'inserimento degli articoli 5-bis, 5-ter e 5-quater;
- la modifica all'articolo 6;
- l'inserimento del termine di sessanta giorni (a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge in commento) per adottare il regolamento di cui all'articolo 6 della legge n. 7/2014.

Entrando nel merito delle richiamate modifiche, il novellato articolo 1 ha previsto che l'oggetto del provvedimento siano le misure di prevenzione e protezione da adottare nella progettazione e realizzazione di interventi edilizi, pubblici e privati, riferiti a nuove costruzioni o a edifici esistenti, al fine di prevenire i rischi di infortunio a seguito di caduta dall'alto e garantire, nei successivi interventi impiantistici o di manutenzione, l'accesso, il transito e l'esecuzione dei lavori in quota in condizioni di sicurezza.

Con la modifica della lettera b) dell'articolo 2 della legge n. 7/2014, tra gli interventi a cui si applicano le disposizioni in parola, sono stati annoverati quelli di manutenzione ordinaria o straordinaria, comportante il rifacimento, anche parziale, del manto di copertura per la cui esecuzione sia necessario l'accesso in copertura. Sono stati pertanto eliminati i riferimenti alla misura della superficie del manto di copertura.

---

<sup>386</sup> Per approfondimenti si rinvia alla lettura del § 2 di questo capitolo.

<sup>387</sup> Pubblicata nel B.U.R. del 2 agosto 2018 n. 67, ed entrata in vigore il giorno successivo.

Attraverso l'abrogazione della lettera e) dell'articolo 2, sono stati eliminati dal novero degli interventi a cui applicare le disposizioni della legge n. 7/2014 gli interventi edilizi da eseguire in sanatoria ai sensi dell'articolo 36 del D.P.R. n. 380/2001, o come varianti in corso d'opera che comportano modifiche alle strutture portanti della copertura, escluse le varianti di assestamento previste dall'articolo 22, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001.

All'articolo 2 della legge n. 7/2014 sono stati altresì inseriti i commi 1-*bis* ed 1-*ter*, riportanti rispettivamente l'elenco delle attività escluse dall'ambito di applicazione della legge, e la precisazione che le opere e i manufatti costituenti componenti essenziali del sistema di protezione contro le cadute dall'alto - realizzati nella misura strettamente necessaria a garantire l'accesso, il transito e l'esecuzione dei lavori sulle coperture in condizioni di sicurezza - non devono essere considerati nelle verifiche di conformità urbanistico-edilizia riferite a parametri quali il volume, la superficie utile o l'altezza massima delle costruzioni.

La legge regionale n. 30/2018 ha disposto la modifica anche dell'art. 4 della legge regionale n. 7/2014 (*Misure di prevenzione e di protezione*) in riferimento all'elaborato tecnico della copertura. Precisamente, è stato previsto l'inserimento del comma 3-*bis*, a norma del quale l'elaborato tecnico della copertura non dev'essere soggetto alle procedure previste dal D.P.R. n. 380/2001 per le costruzioni in zona sismica.

Modificato anche l'articolo 5 della legge n. 7/2014, ai sensi del quale adesso l'assenza o l'incompletezza dell'elaborato tecnico determina l'inefficacia della comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) o della segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) presentata, ovvero l'improcedibilità dell'istanza diretta ad ottenere il relativo titolo abilitativo edilizio.

Con l'inserimento invece dei commi 5-*bis*, 5-*ter* e 5-*quater*, sono state dettate disposizioni rispettivamente in materia di formazione ed informazione, sanzioni e clausola valutativa.

Novità anche in merito al Regolamento di cui all'articolo 6 della legge regionale n. 7/2014.

Nel dettaglio, è stato previsto che il richiamato Regolamento debba dettare le disposizioni necessarie all'attuazione della legge, e in particolare individuare (come previsto nel dettato normativo originario) le prescrizioni tecniche da adottare in relazione alle misure di prevenzione e protezione indicate all'articolo 4, comma 1, lettera a), e la specifica la documentazione di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b), nonché le modalità di presentazione della medesima.

È stato altresì inserito il termine di sessanta giorni - a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge in commento - per adottare il richiamato Regolamento.

In attuazione a quest'ultima previsione normativa la Regione Marche, con la deliberazione della Giunta Regionale del 12 novembre 2018 n. 1473, ha approvato il Regolamento regionale n. 7 concernente '*Misure di prevenzione e protezione dai rischi di caduta dall'alto, in attuazione della legge regionale 22 aprile 2014 n. 7*'.

Nel dettaglio, il Regolamento regionale n. 7 (Allegato A della deliberazione n. 1473/2018) in ottemperanza a quanto disposto dalla legge regionale n.7/2014, come modificata dalla legge regionale n. 30/2018, ha:

- individuato le prescrizioni tecniche da adottare in relazione alle misure di prevenzione e protezione indicate all'articolo 4, comma 1, lettera a), della legge n. 7/2014;
- specificato la documentazione di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b), della legge n. 7/2014, nonché le modalità di presentazione della medesima.

Nel Regolamento n. 7/2018 è stato precisato che le disposizioni di cui alla legge regionale n. 7/2014 e del Regolamento stesso non sostituiscono gli obblighi disposti dal d.lgs. n. 81/2008, a carico delle imprese affidatarie ed esecutrici nonché dei lavoratori autonomi, relativi all'adozione delle idonee misure preventive e protettive nello svolgimento di lavori sulle coperture dei fabbricati.

I contenuti dell'articolato Regolamento regionale n.7 sono:

- articolo 1 - oggetto;
- articolo 2 - definizioni;
- articolo 3 - documentazione da presentare;
- articolo 4 - realizzazione dei sistemi di protezioneindividua;
- articolo 5 - sistemi di accesso alle coperture dei fabbricati;
- articolo 6 - sistemi di protezione per il transito;
- articolo 7 - sistemi di protezione dei bordi;
- articolo 8 - sistemi di protezione individuale;
- articolo 9 -informazione, formazione e addestramento.

Anche la Regione Campania è intervenuta in materia di prevenzione dei rischi di caduta dall'alto attraverso il regolamento n. 9 del 4 ottobre 2019, recante '*Disposizioni concernenti la prevenzione dei rischi di caduta dall'alto per il contenimento degli eventi infortunistici nel comparto edile*'.



Più nel dettaglio, il provvedimento definisce le prescrizioni tecniche in relazione alle misure di prevenzione e protezione da adottare nell'ambito della progettazione e realizzazione di interventi edilizi, riferiti a nuove costruzioni o ad edifici esistenti al fine di garantire, nei successivi interventi impiantistici o di manutenzione, l'accesso, il transito e l'esecuzione dei lavori in quota in condizioni di sicurezza. Il campo di applicazione del regolamento è stato maggiormente dettagliato all'articolo 1 dello stesso. All'articolo 4 è stato invece disposto che gli interventi edilizi:

1. devono prevedere l'applicazione di misure di prevenzione e protezione dirette ad evitare i rischi di caduta dall'alto e che consentono lo svolgimento di attività in quota sulla copertura, il transito e l'accesso in condizioni di sicurezza;
2. devono essere integrati da un Elaborato Tecnico della Copertura (ETC) che contenga le indicazioni progettuali, le prescrizioni tecniche, le certificazioni di conformità e ogni altra informazione necessaria ai fini della prevenzione e protezione dei rischi di caduta dall'alto, secondo quanto previsto dalle altre disposizioni del regolamento in commento.

Precisamente, è stato previsto che l'Elaborato Tecnico della Copertura debba integrare il fascicolo, di cui all'articolo 91, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 81/2008, quando ne è prevista la redazione; altrimenti costituisce documento autonomo.

L'Elaborato Tecnico della Copertura (ETC) deve essere redatto in fase di progettazione dal coordinatore per la progettazione. Nei casi in cui tale figura non sia prevista, provvede il progettista dell'intervento.

Al coordinatore per l'esecuzione dei lavori è stato invece attribuito il compito di aggiornare e completare l'Elaborato Tecnico della Copertura entro la fine dei lavori. Nei casi in cui tale figura non sia prevista, dovrà provvedere a ciò il direttore dei lavori.

È stato altresì precisato che per i lavori affidati ai sensi del Codice degli Appalti (d.lgs. n. 50/2016), l'Elaborato Tecnico della Copertura fa parte del progetto esecutivo.

Nell'articolo 5 del regolamento in esame sono stati anche elencati i contenuti dell'Elaborato Tecnico della Copertura. L'articolo 6 invece riporta gli adempimenti collegati all'Elaborato Tecnico della Copertura.

Infine, è stato disposto che l'assenza o l'incompletezza dell'Elaborato Tecnico della Copertura determina l'improcedibilità dell'istanza diretta ad ottenere il relativo titolo abilitativo edilizio e costituisce causa ostativa all'efficacia della SCIA.

La sezione III del regolamento è stata dedicata alle disposizioni di dettaglio delle misure preventive e protettive, al fine di poter eseguire successivi interventi impiantistici o di manutenzione sulla copertura in condizioni di sicurezza. Tali misure preventive e protettive sono finalizzate a mettere in sicurezza:

- il percorso di accesso alla copertura (art. 8);
- l'accesso alla copertura (art. 9);
- il transito e l'esecuzione dei lavori sulla copertura (art. 10).

Il Regolamento n. 9/2019 trova applicazione per gli interventi edilizi i cui lavori non siano ancora iniziati alla data di entrata in vigore dello stesso. Per i lavori in corso di esecuzione, ovvero per quelli per i quali è intervenuto il "verbale di consegna dei lavori" alla data di entrata in vigore del Regolamento, trova applicazione la normativa previgente. Infine, a chiusura del regolamento è stato evidenziato che per tutto quanto non espressamente previsto dallo stesso, si applicano le disposizioni di cui al Capo II del Titolo IV del d.lgs. 81/2008.

Chiarimenti operativi in tema di misure di prevenzione dalle cadute dall'alto sono pervenuti dalla Commissione per gli interpelli. Infatti, con l'interpello n. 6 del 15 luglio 2019 la Commissione ha offerto chiarimenti in merito all'obbligo di cui articolo 148, comma 1, d.lgs. 81/2008, in caso di lavori in quota. Nel dettaglio, con l'interpello n. 6/2019, la Federazione Sindacale Italiana dei Tecnici e Coordinatori della Sicurezza ha formulato istanza di interpello per conoscere il parere della Commissione in merito al seguente quesito: *"Il datore di lavoro deve sempre predisporre obbligatoriamente misure di protezione collettiva, ai sensi dell'art. 148 c. 1 d.lgs. 81/2008 e smi, ovvero ha la facoltà di valutare caso per caso quali misure di protezione (collettiva o individuale) adottare?"*.

Secondo il richiedente, questo obbligo risulta in contrasto con quanto indicato nell'art. 111 c. 1 let. a) del d.lgs. 81/2008, per il quale il datore di lavoro, in caso di lavori in quota, deve dare priorità alle misure di protezione collettiva rispetto alle misure di protezione individuale ma non ha l'obbligo di predisporle sempre.

In risposta, la Commissione ha *in primis* richiamato le disposizioni di cui agli articoli del d.lgs. n. 81/2008: 15, comma 1, lettera i); 75; 111 comma 1, lettera a); 148 comma 1. A seguito di un'attenta analisi del quadro normativo delineato da tali articoli, la Commissione ha ritenuto che non sussiste alcun contrasto tra gli articoli 148 e 111 del d.lgs. n. 81/2008. Infatti, l'articolo 148, riguardante i lavori speciali, sancisce l'obbligo di predisporre comunque misure di protezione collettiva, nel caso di lavori effettuati su lucernari, tetti, coperture e simili, che possano esporre a rischio il la-

voratore e qualora, sulla base della valutazione del rischio, le citate superfici non siano in grado di garantire una resistenza sufficiente per sostenere il peso degli operai e dei materiali di impiego o sia dubbia la loro resistenza, devono essere adottati i necessari apprestamenti atti ad assicurare l'incolumità delle persone addette.

Pertanto, secondo la Commissione, l'articolo 148 è una disposizione speciale rispetto a quella generale di cui all'articolo 111 del menzionato decreto legislativo, che disciplina i lavori in quota e come tale prevalente rispetto ad essa nell'ambito delle fattispecie espressamente previste.

In materia si è altresì pronunciata spesso la Corte di Cassazione con sentenze che hanno talvolta delineato, altre confermato, importanti orientamenti giurisprudenziali sui profili di responsabilità in capo ai vari attori della sicurezza dei cantieri temporanei e mobili.

In tal senso, la sentenza del 15 novembre 2018 n. 51530, con la quale la i Supremi giudici hanno rigettato il ricorso, ritenendolo infondato, presentato da un datore di lavoro - legale rappresentante di una s.r.l. - avverso la sentenza della Corte di Appello di Firenze, con la quale è stato ritenuto responsabile del reato di lesioni colpose gravi, con violazione della disciplina antinfortunistica, nei confronti di due dipendenti precipitati dall'altezza di sei metri mentre lavoravano sulla copertura di un tetto, dopo che si erano sfondate alcune lastre.

Secondo i Giudici del Supremo Collegio, il quadro di insieme che è emerso dalle sentenze di merito, e persino dal contenuto dello stesso ricorso dell'imputato, è quello di un cantiere in cui l'aspetto della sicurezza dei lavoratori era del tutto trascurato:

- nonostante si lavorasse in quota (sei metri), le necessarie linee-vita non erano nemmeno compiutamente installate, essendo stati trovati alcuni pezzi sulla copertura ed altri ancora nella scatola di imballaggio;
- non si esigeva che gli operai si assicurassero;
- non era rispettato il "tirante d'aria", cioè lo spazio che andava mantenuto libero per evitare che, in caso di caduta, come in effetti accaduto, gli operai sbatessero contro i macchinari presenti nella zona sottostante;
- il capo cantiere e responsabile della sicurezza, assente da giorni, non era stato sostituito, sicché gli operai presenti sul luogo di lavoro si auto-organizzavano, quanto alla sicurezza;
- il datore di lavoro non era mai presente sul cantiere.

I Giudici della Corte di Cassazione, nel motivare il rigetto del ricorso, hanno richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale *"nel caso di infortunio sul lavoro, qualora il capocantiere cui sia stato delegato il compito di assicurare il rispetto e l'osservanza delle norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro sia assente, deve essere ascritta a colpa del legale rappresentante della società, datrice di lavoro, la mancata previsione della supplenza di tale soggetto, eventualmente anche con la diretta e personale assunzione del suddetto compito, anche quando l'infortunio sia eventualmente riconducibile alla omessa adozione, da parte del lavoratore, delle misure di sicurezza obbligatoriamente prescritte; né ad escludere la responsabilità del legale rappresentante della società varrebbe l'eventuale ignoranza dell'assenza dal luogo di lavoro della persona addetta al compito in questione, atteso che egli, quale destinatario delle norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro, ha l'obbligo di accertarsi della relativa presenza in cantiere"*.

Invece, con la sentenza del 11 giugno 2019 n. 25739 la Corte di Cassazione ha contribuito a delineare sempre più dettagliatamente i confini della responsabilità dei coordinatori della sicurezza .

Infatti, con la citata sentenza la Suprema Corte ha stabilito che non è sufficiente per il coordinatore per l'esecuzione, in presenza di un rischio di caduta dall'alto legato alla irregolare installazione di un ponteggio, dare disposizioni per la sua regolarità ma è necessario che sospenda immediatamente i lavori.

Nello specifico, con la sentenza n. 257339, la Corte di Cassazione ha rigettato il ricorso presentato da un coordinatore per la sicurezza avverso la sentenza del Tribunale di Forlì, con la quale è stato ritenuto responsabile della contravvenzione di cui all'art. 92 comma 1 lett. f) del d.lgs. n. 81/2008, in relazione all'art. 158 comma 2, lett. a) del medesimo decreto, per avere omesso di sospendere, in fase di esecuzione, in presenza di pericolo grave ed imminente, le singole lavorazioni fino alla verifica degli avvenuti adeguamenti. In particolare, ha omesso di sospendere le lavorazioni sul cantiere edile che stava coordinando, a fronte della constatata situazione di pericolo grave e imminente. Infatti i ponteggi erano stati montati ad una distanza superiore a cm 20 dalla costruzione, ed è stato inoltre accertato un rischio di caduta da un balconcino in assenza di installazione di una scala.

Il Supremo Collegio ha motivato la propria decisione sottolineando che *"A nulla rileva per il CSE, in presenza di percezione del rischio di caduta dall'alto, l'aver dato disposizioni all'impresa e ciò in forza della sua posizione di garanzia a cui spettano compiti di "alta vigilanza", consistenti - tra gli altri - nel controllo sulla corretta osservanza, da parte delle imprese, delle disposizioni contenute nel piano di sicurezza e di coordinamento, nonché sulla scrupolosa applicazione delle procedure di lavoro a garanzia dell'incolumità dei lavoratori, e della, conseguente, sospensione dei lavori in caso di rischio concreto di un evento quale era, nel caso concreto, la caduta dall'alto"*.

La sentenza della Corte di Cassazione n. 19391 del 8 maggio 2019 ha invece contribuito a chiarire i profili di responsabilità datoriale. Nella richiamata sentenza, i Giudici della Corte di Cassazione si sono soffermati sugli obblighi facenti capo alla posizione di garanzia propria del datore di lavoro, sottolineando i precisi obblighi di vigilanza e di controllo che lo rendono responsabile degli eventi causalmente connessi alla violazione di cautele doverose nell'ambiente lavorativo, tra le quali quella di adibire i dipendenti unicamente alle mansioni per le quali sono stati assunti, formati ed informati, di non esporli a rischi per l'incolumità personale, in assenza di dispositivi di protezione, e di adottare ogni misura antinfortunistica che si renda necessaria in relazione alle prestazioni lavorative affidate ed alle condizioni dell'ambiente di lavoro.

Nel dettaglio, con la sentenza n. 19391, la Corte di Cassazione ha rigettato il ricorso di un datore di lavoro avverso la sentenza della Corte di Appello di Trieste, con la quale è stato ritenuto responsabile del reato di lesioni colpose, aggravate dalla violazione di norme antinfortunistiche, ai danni di un lavoratore: per aver consentito l'esecuzione di lavori dello stesso su coperture prive delle necessarie caratteristiche di resistenza, senza aver adottato alcun presidio di protezione individuale e collettiva; per non aver tenuto conto delle capacità e condizioni del lavoratore in relazione alla salute ed alla sicurezza; e per aver consentito l'esecuzione di un lavoro comportante esposizione all'amianto in assenza di idonei dispositivi di protezione delle vie respiratorie.

I Supremi Giudici, richiamando l'orientamento giurisprudenziale espresso in delle precedenti sentenze, hanno evidenziato che: *"In tema di infortuni sul lavoro l'errore sulla legittima aspettativa che non si verificano condotte imprudenti dei lavoratori non è invocabile da parte del datore di lavoro, il quale, per la sua posizione di garanzia, risponde dell'infortunio sia a titolo di colpa diretta, per non aver negligenzemente impedito l'evento lesivo ed eliminato le condizioni di rischio, che a titolo di colpa indiretta, per aver erroneamente invocato a sua discriminante la responsabilità altrui, qualora le misure di prevenzione siano risultate inadeguate"*.

Nel caso di specie è stato difatti accertato che l'ordine al dipendente di salire sul tetto era stato dato da una terza persona. Si segnala che, in tema di cadute dall'alto, a livello europeo, la decisione delegata (UE) 2019/1764<sup>388</sup>, integrando il regolamento (UE) n. 305/2011, ha disposto in merito ai sistemi applicabili per la valutazione e la verifica della costanza della prestazione dei *kit* per parapetti e dei *kit* per ringhiere destinati a essere utilizzati nelle opere di costruzione al solo scopo di evitare cadute e non soggetti a carichi verticali della struttura<sup>389</sup>.

Nel dettaglio, è stato stabilito che la valutazione della loro prestazione per quanto riguarda tutte le caratteristiche essenziali, ad eccezione della reazione al fuoco, deve essere effettuata dal fabbricante prima dell'immissione del prodotto sul mercato (sistema applicabile: 4)<sup>390</sup>. Diversamente, per quanto riguarda la prestazione in relazione alla reazione al fuoco, è stabilita la scelta dei sistemi 1, 3 o 4, con riferimento alle diverse sottofamiglie di prodotti<sup>391</sup>.

Si coglie l'occasione per evidenziare che, in materia di appalti, il Legislatore europeo è recentemente intervenuto con il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1780<sup>392</sup>, che ha stabilito i modelli standard di formulari per la pubblicazione di avvisi e bandi nel settore degli appalti pubblici, in abrogazione del regolamento di esecuzione (UE) 2015/1986. Tali formulari saranno automaticamente generati dai sistemi appositamente predisposti dalle Autorità nazionali. L'applicazione del regolamento è prevista a decorrere dal 14 novembre 2022, al fine di assicurare il tempo necessario alla predisposizione delle nuove versioni elettroniche dei modelli.

Infine, il regolamento delegato (UE) 2019/1828<sup>393</sup>, in modifica della direttiva 2014/25/UE, ha modificato le soglie "comunitarie" di appalti di forniture, servizi e lavori, al di sopra delle quali l'appalto diviene d'interesse comunitario e, pertanto, sottoposto a procedure di diffusione e comunicazione a livello sovranazionale. Nel dettaglio, per gli appalti ordinari la soglia passa a 5.350.000 euro negli appalti di lavori e a 139.000 euro negli appalti di servizi e forniture di

---

<sup>388</sup> Decisione delegata (UE) 2019/1764 della Commissione del 14 marzo 2019 che integra il regolamento (UE) n. 305/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i sistemi applicabili per la valutazione e la verifica della costanza della prestazione dei kit per parapetti e dei kit per ringhiere destinati a essere utilizzati nelle opere di costruzione al solo scopo di evitare cadute e non soggetti a carichi verticali della struttura (GUUE, L 270/81, 24.10.2019).

<sup>389</sup> Decisione Delegata (UE) 2019/1764 della Commissione del 14 marzo 2019 che integra il regolamento (UE) n. 305/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i sistemi applicabili per la valutazione e la verifica della costanza della prestazione dei kit per parapetti e dei kit per ringhiere destinati a essere utilizzati nelle opere di costruzione al solo scopo di evitare cadute e non soggetti a carichi verticali della struttura (GUUE, L 270/81, 24.10.2019).

<sup>390</sup> Tabella 1, allegato della Decisione Delegata (UE) 2019/1764, cit.

<sup>391</sup> Tabella 2, allegato della Decisione Delegata (UE) 2019/1764, cit.

<sup>392</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1780 della Commissione del 23 settembre 2019 che stabilisce modelli di formulari per la pubblicazione di avvisi e bandi nel settore degli appalti pubblici e che abroga il regolamento di esecuzione (UE) 2015/1986 (formulari elettronici) (GUUE, L 272/7, 25.10.2019).

<sup>393</sup> Regolamento delegato (UE) 2019/1828 della Commissione del 30 ottobre 2019 che modifica la direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le soglie degli appalti di forniture, servizi e lavori e dei concorsi di progettazione (GUUE, L 279/25, 31.10.2019).

amministrazioni centrali e 214.000 euro negli stessi di amministrazioni sub-centrali. Nei settori speciali, invece, il regolamento delegato (UE) 2019/1829<sup>394</sup> ha stabilito che le soglie sono abbassate a 5.350.000 euro per gli appalti di lavori e a 428.000 euro per gli appalti di servizi e forniture. Il regolamento si applica a decorrere dal 1° gennaio 2020.

## **5. LA NORMATIVA REGIONALE, I CHIARIMENTI AMMINISTRATIVI E LE PUBBLICAZIONI SULLA SICUREZZA NEI CANTIERI**

Alcuni aspetti sui profili prevenzionistici dei lavori edili sono stati oggetto di attenzione sia del Legislatore regionale che del mondo della prassi.

Il riferimento è innanzitutto alla deliberazione della Regione Umbria del 19 settembre 2018 n. 1027 - pubblicata nel B.U.R. del 17 ottobre 2018 n. 53 - con la quale è stato approvato l'elenco regionale per il 2018 dei prezzi e dei costi minimi della manodopera per lavori edili, impianti tecnologici, infrastrutture a rete, lavori stradali e impianti sportivi, per l'esecuzione di opere pubbliche - edizione 2018.

Il richiamato elenco regionale dei prezzi è stato predisposto ai sensi dell'art. 23 commi 7 e 16 del d.lgs. n. 50/2016 (Codice degli Appalti).

Infatti, a norma del comma 7, articolo 23 d.lgs. n. 50/2016, il progetto definitivo deve contenere, tra l'altro, la quantificazione definitiva del limite di spesa per la realizzazione e del relativo cronoprogramma, attraverso l'utilizzo, ove esistenti, dei prezziari predisposti dalle regioni e dalle province autonome territorialmente competenti, di concerto con le articolazioni territoriali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, secondo quanto previsto al comma 16.

A sua volta il comma 16, articolo 23 d.lgs. n. 50/2016, prevede che per i contratti relativi a lavori il costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni sia determinato sulla base dei prezziari regionali aggiornati annualmente. La stessa disposizione sancisce che tali prezziari cessino di avere validità il 31 dicembre di ogni anno, ma possono essere transitoriamente utilizzati fino al 30 giugno dell'anno successivo, per i progetti a base di gara la cui approvazione sia intervenuta entro tale data. Il Legislatore ha altresì previsto che, in caso di inadempienza da parte delle Regioni, i prezziari devono essere aggiornati, entro i successivi trenta giorni, dalle competenti articolazioni territoriali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sentite le Regioni interessate.

Dunque, la Regione Umbria, in ottemperanza alle richiamate disposizioni del Codice degli Appalti, ha aggiornato l'elenco regionale dei prezzi per il 2018, entrato in vigore il 1° gennaio del 2019.

Tuttavia, i soggetti aggiudicatori hanno potuto utilizzare l'elenco regionale dei prezzi e dei costi per la sicurezza non aggiornato per i progetti a base di gara la cui approvazione era intervenuta entro il 30 giugno del 2019.

Nelle avvertenze generali che intrudono l'elenco in parola, la Regione Umbria ha evidenziato che:

- i prezzi riportati sono al netto dei costi della sicurezza;
- l'elenco regionale costituisce la base di riferimento per la elaborazione dei capitolati, nonché per le valutazioni relative all'anomalia delle offerte;
- i prezzi si intendono riferiti a lavori eseguiti con fornitura e impiego di materiali di ottima qualità e sono redatti considerando un impiego medio di manodopera riferito ad un cantiere di media difficoltà per dare il lavoro compiuto a regola d'arte, secondo le norme del buon costruire;
- nelle singole voci, anche se non specificatamente indicato nel testo degli articoli e salvo quanto in essi sia diversamente precisato, dovrà intendersi compreso tutto quanto non è esplicitamente escluso per l'esecuzione delle opere.

L'elenco della Regione Umbria dei prezzi e dei costi minimi della manodopera è stato integrato ad opera della delibera del 18 aprile 2019 n. 481.

Precisamente, con il richiamato provvedimento, la giunta della Regione Umbria ha approvato il documento recante 'Integrazione all'elenco regionale dei prezzi edizione 2018', contenente le lavorazioni rispondenti ai Criteri Ambientali Minimi di cui al D.M. 11 ottobre 2017.

Pertanto, il documento costituisce un'integrazione all'elenco regionale dei prezzi e dei costi minimi della manodopera per lavori edili, impianti tecnologici, infrastrutture a rete, lavori stradali e impianti sportivi per l'esecuzione di opere pubbliche - edizione 2018 - approvato con delibera n. 1027/2018.

Secondo la Regione Umbria, l'integrazione è stata resa necessaria per proporre le lavorazioni che soddisfino i requisiti stabiliti con i Criteri Ambientali Minimi (CAM) per le varie fasi del processo di acquisto, volti a individuare e incentivare

---

<sup>394</sup> Regolamento delegato (UE) 2019/1829 della Commissione del 30 ottobre 2019 che modifica la direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le soglie degli appalti di forniture, servizi e lavori e i concorsi di progettazione (GUUE, L 279/27, 31.10.2019).

la soluzione progettuale, la fornitura o il prodotto migliore dal punto di vista ambientale, lungo tutto il ciclo di vita, tenuto conto della disponibilità di mercato.

Invece, la Regione Toscana, con la legge del 16 aprile 2019 n. 18, ha dettato disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi, nonché disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori e modifiche alla legge regionale del 13 luglio 2007 n. 38<sup>395</sup>.

Il provvedimento ha tradotto in norme i contenuti del protocollo sul tema degli appalti pubblici, firmato a gennaio 2019 tra la Regione Toscana, Anci Toscana e le associazioni datoriali e sindacali.

Nel dettaglio, l'articolato della legge regionale n. 18/2019 è suddiviso in quattro Capi.

Il Capo I (articoli da 1 a 7) reca disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi: oggetto e finalità; ambito soggettivo; principi per l'esecuzione degli appalti e concessioni; documento unico di regolarità contributiva e di congruità dell'incidenza del costo della manodopera e disposizioni per la sperimentazione; tutela della stabilità occupazionale; valutazione dell'offerta ed elementi premianti; suddivisione in lotti.

Nel Capo II (articoli da 8 a 10) sono riportate disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori: oggetto; elenchi degli operatori economici; indagine di mercato.

Il Capo III (articoli da 11 a 15) contiene tutte le disposizioni di modifica alla legge regionale del 13 luglio 2007 n. 38: osservatorio regionale sui contratti pubblici; e modifiche all'articolo 5 della legge n. 38/2007: Comitato d'indirizzo e modifiche all'articolo 6 della legge n. 38/2007; prezzario regionale e sostituzione dell'articolo 12 della legge n. 38/2007; Tutor di cantiere e sostituzione dell'articolo 22 della legge n. 38/2007, abrogazioni.

Infine il Capo IV reca disposizioni transitorie e finali.

Vari sono i riferimenti contenuti nella legge n. 18/2019 alla materia di salute e sicurezza sul lavoro.

In tal senso, nell'articolo 12 tra i soggetti che compongono il Comitato d'indirizzo sono elencati il dirigente della struttura regionale competente in materia di sicurezza del lavoro, ed un rappresentante dell'Istituto superiore prevenzione e sicurezza sul lavoro (ISPESL).

All'articolo 13 è stato disposto che il prezzario regionale relativo ai contratti di lavori pubblici deve anche evidenziare gli oneri aziendali per la sicurezza e gli oneri socio ambientali.

Numerosi riferimenti alla materia di SSL sono altresì riportati nell'articolo 14 del provvedimento in commento, recante disposizioni sulla figura del *Tutor* di cantiere e la relativa sostituzione dell'articolo 22 della legge regionale n. 38/2007. Nel dettaglio, a norma del novellato articolo 22, legge regionale n. 38/2007, per i contratti di lavori di importo a base di gara superiore a euro 5.000.000, compresi i costi della sicurezza, le stazioni appaltanti devono individuare il Tutor di cantiere per la fase esecutiva con le modalità di cui al d.lgs. 50/2016.

Sono stati altresì puntualmente elencati i compiti che il *Tutor* di cantiere deve svolgere. Ovvero:

- a) supportare il coordinatore della sicurezza per l'esecuzione dei lavori nella funzione di verifica del rispetto e applicazione puntuale della normativa in materia di sicurezza del lavoro;
- b) supportare il direttore dei lavori nella funzione di verifica periodica del possesso e della regolarità, da parte dell'esecutore e del subappaltatore, della documentazione prevista dalla normativa in materia di obblighi nei confronti dei dipendenti;
- c) supportare la stazione appaltante nella collaborazione con gli organi statali competenti in materia di lavoro e di sicurezza nei luoghi di lavoro;
- d) collaborare con il direttore dei lavori e con il coordinatore della sicurezza per l'esecuzione dei lavori alla raccolta e alla conservazione delle informazioni di cui all'articolo 23, co. 1.

Ai fini dello svolgimento del compito di supporto al coordinatore della sicurezza per l'esecuzione dei lavori nella funzione di verifica del rispetto e applicazione puntuale della normativa in materia di sicurezza del lavoro, il comma 2 dell'articolo 14, legge n. 18/2019, ha previsto che il *Tutor* di cantiere:

- rilevi gli eventuali fabbisogni formativi in materia di sicurezza e qualora - anche su segnalazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza - ravvisi carenze formative o di addestramento, in accordo al coordinatore della sicurezza per l'esecuzione, proponga iniziative formative monitorandone gli esiti;
- partecipi alle riunioni di coordinamento indette dal coordinatore per l'esecuzione dei lavori ai fini dell'espletamento
- partecipi agli incontri previsti dall'articolo 23, comma 2.

Al Tutor di cantiere è stato espressamente vietato lo svolgimento di attività formativa nei cantieri presso cui opera.

---

<sup>395</sup> Legge Regione Toscana, 13 luglio 2007 n. 38 - Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro.

È stata invece prevista la possibilità che gli organismi paritetici, di cui all'articolo 51 del d.lgs. 81/2008, supportino sia le stazioni appaltanti nelle procedure di individuazione dei professionisti idonei allo svolgimento dell'incarico di *Tutor* di cantiere, sia lo stesso *Tutor* di cantiere nello svolgimento della propria attività.

È opportuno evidenziare che la legge n. 18/2019 della Regione Toscana è stata impugnata con una delibera durante il Consiglio dei Ministri dell'11 giugno 2019 n. 61. Oggetto dell'impugnazione è la disposizione contenuta al comma 4 dell'articolo 10 (Indagine di mercato), che prevede - nell'affidamento di contratti mediante procedura negoziata, ai sensi dell'articolo 36 del d.lgs. n. 50/2016 (Codice degli Appalti) - la possibilità di riservare la partecipazione alle micro, piccole e medie imprese con sede legale e operativa nel territorio regionale per una quota non superiore al 50 per cento.

Tale previsione è stata ritenuta in contrasto con l'articolo 30, comma 1 del d. lgs. n. 50/2016, secondo cui, nell'affidamento degli appalti e delle concessioni, debbono essere rispettati, tra gli altri, i principi di libera concorrenza e non discriminazione.

Il Consiglio dei Ministri ha ritenuto dunque che il comma 4 dell'articolo 10 della legge regionale n. 18/2019 risulta invasiva della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'articolo 117, secondo comma lettera e) della Costituzione.

Interventi in materia di edilizia sono altresì ravvisabili nella legge della Regione Friuli Venezia Giulia del 29 aprile 2019 n. 6, emanata con l'obiettivo di incrementare l'economia e la competitività regionale, nonché di semplificare il codice regionale dell'edilizia. Difatti, il Capo II del provvedimento reca disposizioni di semplificazione in materia edilizia, che prevedono modifiche alla legge regionale 11 novembre 2009 n. 19 (Codice Regionale dell'Edilizia).

La Provincia autonoma di Bolzano è parimenti intervenuta in materia di appalti, con la deliberazione n. 167/2019 e la legge provinciale n. 3/2019. Nel dettaglio, con deliberazione della giunta provinciale del 19 marzo 2019 n. 167, la Provincia Autonoma di Bolzano ha approvato un Regolamento (allegato alla delibera) recante ulteriori semplificazioni in materia di organizzazione di procedure di affidamento. Con la legge provinciale n. 3 del 9 luglio 2019 - pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Alto Adige n. 28, supplemento n. 3 - essa ha invece sancito disposizioni di semplificazioni negli appalti pubblici. Precisamente, la legge provinciale n. 3/2019 ha disposto numerose modifiche alla legge provinciale 17 dicembre 2015, n. 16, recante disposizioni sugli appalti pubblici. In riferimento alla materia della salute e sicurezza sul lavoro, l'articolo 12 della legge provinciale n. 3/2018 ha disposto la sostituzione del comma 4 dell'art. 27 della legge provinciale n. 16/2015. Il novellato comma 4 adesso prevede che, in fase di procedura di gara, la stazione appaltante richieda al solo aggiudicatario l'indicazione del costo della manodopera e del personale, nonché degli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Infine, nel B.U.R. del 31 ottobre 2019 n. 44 - S.S. n. 1 della provincia autonoma di Trento, è stata pubblicata la legge n.11 del 30 ottobre 2019, recante modifiche agli articoli 17 e 32 della legge provinciale 9 marzo 2016 n. 2 di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016, per il rafforzamento della tutela del lavoro negli appalti pubblici, e la partecipazione della Provincia autonoma di Trento al Comitato organizzatore dei giochi olimpici e paraolimpici invernali Milano Cortina 2026 (OCOG) e all'Agenzia di progettazione olimpica.

Entrando invece nel merito delle indicazioni in materia fornite dal mondo della prassi, importanti chiarimenti operativi sono pervenuti dalla Commissione per gli interpellati, in merito all'aggiornamento formativo dei coordinatori della sicurezza nei cantieri temporanei e mobili.

Precisamente, con l'interpello n. 3 del 20 marzo 2019, la Federazione Sindacale Italiana dei Tecnici e Coordinatori della Sicurezza ha formulato istanza di interpello per conoscere il parere della Commissione per gli interpellati in merito a *"quale sia il corretto numero massimo di partecipanti ai convegni o seminari di aggiornamento per i Coordinatori per la Sicurezza: nessun limite massimo, così come indicato nel cap. 9.1, ovvero 35 partecipanti così come indicato nell'Allegato V all'Accordo Stato Regioni del 7 luglio 2016"*.

In proposito, l'istante ha rappresentato che, da un lato, il punto 9.1 dell' Accordo Stato Regioni di luglio 2016 stabilisce che in riferimento all'assolvimento dell'aggiornamento del coordinatore per la progettazione e per l'esecuzione dei lavori per il tramite di convegni o seminari la frase *"l'aggiornamento può essere svolto anche attraverso la partecipazione a convegni o seminari, in tal caso è richiesta la tenuta del registro presenza dei partecipanti da parte del soggetto che realizza l'iniziativa e non vi è alcun vincolo sul numero massimo di partecipanti"*, dall'altro, la Tabella riassuntiva, inserita nell'Allegato V del medesimo Accordo, riporta che ai corsi di aggiornamento per la figura di Coordinatore per la sicurezza possano essere presenti un numero massimo di 35 partecipanti. La Federazione Sindacale Italiana dei Tecnici e Coordinatori della Sicurezza ha altresì premesso che al punto 12.8 del richiamato Accordo viene previsto che *"in tutti i corsi di formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, fatti salvi quelli nei quali vengono stabiliti criteri specifici relativi al numero dei partecipanti, è possibile ammettere un numero massimo di partecipanti ad ogni corso pari a 35 unità"*.

La Commissione per gli interpellanti, sulla base del combinato disposto dei sopra citati punti 9.1 e 12.8 del menzionato Accordo del 7 luglio 2016, ha chiarito che l'aggiornamento dei coordinatori per la progettazione e per l'esecuzione dei lavori, possa essere svolto sia mediante la partecipazione a "corsi" di formazione ai quali possono essere presenti un numero massimo di 35 unità, sia attraverso la partecipazione a "convegni o seminari" senza vincoli sul numero massimo di partecipanti, purché venga prevista la "tenuta del registro di presenza dei partecipanti da parte del soggetto che realizza l'iniziativa".

La formazione dei coordinatori della sicurezza è stata altresì oggetto di chiarimenti ad opera del Consiglio Nazionale degli Ingegneri. Precisamente, con la circolare n. 296 del 16 ottobre 2018, il Consiglio Nazionale degli Ingegneri ha riepilogato le modifiche apportate dall'Accordo Stato Regioni del 7 luglio 2016 in materia di:

- formazione e aggiornamento per RSPP e CSP/CSE;
- assolvimento dell'aggiornamento per il tramite di convegni e seminari;
- quinquennio di aggiornamento;
- tabelle riepilogative i criteri dei corsi di formazione/aggiornamento per RSPP/ASPP e Coordinatori.

Il Consiglio Nazionale degli Ingegneri ha altresì reso noto, con la circolare n. 315/XIX del 14 novembre 2018, che, nell'ambito del protocollo d'intesa stipulato tra CNI ed ANCE il 30 marzo 2017 in materia di sicurezza e salute nei cantieri, è stato condiviso il Focus n.1 sulla sicurezza nelle forniture di calcestruzzo in cantiere: ruoli e responsabilità (allegato alla circolare).

Nel Focus in oggetto è stato *in primis* sottolineato che il coordinamento tra i vari soggetti che operano nei cantieri edili è necessario per garantire adeguati livelli di sicurezza. Coordinamento che è esplicitamente richiesto dal Legislatore del Testo Unico sulla sicurezza nel caso delle mere forniture di calcestruzzo in cantiere. È stato infatti richiamato il comma 1-bis dell'art. 96 del TU, nel quale viene precisato che la fornitura di materiali in cantiere non prevede l'obbligo di redazione del POS, bensì l'informazione reciproca e il reciproco coordinamento fra impresa affidataria e impresa fornitrice, previsti dall'articolo 26 ai commi 1 e 2 d.lgs. n. 81/2008, che pone in capo all'impresa esecutrice la promozione di tale coordinamento.

Il documento ha riepilogato i chiarimenti in materia forniti da diverse circolari esplicative del Ministero del Lavoro e da una nota dell'INL, ed evidenziato come la sentenza del marzo 2017 n. 11739 della Corte di Cassazione penale ha nuovamente posto il problema della richiesta di POS per la consegna del calcestruzzo mediante pompaggio.

La richiamata sentenza di legittimità n. 11739/2017 è stata pertanto considerata un'occasione per chiarire, attraverso il Focus n. 1, la corretta applicazione delle norme sulla sicurezza nel caso di fornitura di calcestruzzo, le modalità per effettuare il coordinamento fra le due tipologie di imprese, delineando ruoli e responsabilità, i contenuti dell'informazione e formazione del personale delle imprese fornitrici addetto al trasporto e alla consegna del calcestruzzo.

Ulteriori indicazioni operative per la prevenzione e la gestione di specifici rischi durante lo svolgimento di lavori nell'ambito dei cantieri temporanei e mobili sono state fornite anche dall'INAIL attraverso i 'Quaderni tecnici 2018'. Si tratta di ben 8 opuscoli che forniscono informative basate su leggi, circolari, norme tecniche specifiche e linee guida utili a individuare e perfezionare metodologie operative per il miglioramento delle misure di prevenzione contro i rischi professionali.

Nello specifico gli opuscoli in parola sono i seguenti:

- Ancoraggi.
- Parapetti provvisori
- Ponteggi fissi
- Reti di sicurezza
- Scale portatili
- Sistemi di protezione degli scavi a cielo aperto
- Sistemi di protezione individuale dalle cadute
- Trabattelli

Ogni opuscolo, oltre a fornire la corretta denominazione e definizione degli attrezzi o sistemi oggetto della propria trattazione, riporta informazioni su: i documenti di riferimento (normativa, prassi e norme tecniche); la destinazione d'uso; la tipologia; la marcatura; le indicazioni essenziali per la scelta, il montaggio, l'uso e lo smontaggio; le indicazioni essenziali di manutenzione; delle FAQ (*Frequently asked questions*); ed infine i rispettivi riferimenti nel d.lgs. n. 81/2008.

### LA SICUREZZA DEI TRASPORTI E DEI LAVORATORI DEL SETTORE

**SOMMARIO:** - 1. Premessa; - 2. La tutela dei lavoratori del trasporto su strada in ambito europeo; - 2.1. Le proposte de “L’Europa in movimento”; - 2.1.1. Proposta in materia di riposi giornalieri e settimanali e di tachigrafi; - 2.1.2. Proposta in materia di organizzazione dell’orario di lavoro e distacco dei conducenti. - 2.1.3. Proposta per la promozione di un mercato unico del trasporto più equo. - 2.1.4. Regolamento (UE) 2019/2144 in materia di sicurezza dei veicoli; - 2.2. Gli altri interventi legislativi UE in materia; - 3. La tutela dei lavoratori del trasporto aereo attraverso gli interventi per la sicurezza aerea in ambito europeo; - 4. La tutela dei lavoratori del trasporto ferroviario attraverso gli interventi per la sicurezza ferroviaria in ambito europeo; - 5. La normativa nazionale per il trasporto di persone.

#### 1. PREMESSA

A livello europeo, la dichiarazione di La Valletta del 2017 ha dato impulso alle numerose iniziative legislative presentate dalla Commissione europea, e raccolte in tre pacchetti di riforma, volte a migliorare la sicurezza stradale, anche mediante la ridefinizione delle regole europee sul trasporto su strada. Tra queste, alcune riguardano molto da vicino le condizioni dei lavoratori: si tratta, anzitutto, della proposta di regolamento in modifica del regolamento sui tempi di guida e del regolamento sui tachigrafi, finalizzata a contrastare le disparità di trattamento dei conducenti e dei trasportatori nei diversi Stati membri. In particolare, le misure in essa contenute hanno lo scopo di introdurre maggiore flessibilità applicativa, coordinando al contempo le norme sui tempi di riposo e sui controlli. Al momento, la proposta è stata approvata in prima lettura dal Parlamento europeo, con una serie di emendamenti finalizzati a rafforzare ulteriormente la tutela dei lavoratori, soprattutto circa i tempi di guida, le aree di riposo e l’introduzione dei tachigrafi intelligenti. In secondo luogo, di notevole interesse è la proposta di direttiva in materia di organizzazione dell’orario di lavoro e distacco. Anche in questo caso, lo scopo è quello di costruire un quadro giuridico coerente in materia di orario di lavoro nel settore, anche al fine di contrastare quelle pratiche distorsive della concorrenza tra Stati membri che causano un deterioramento delle condizioni di lavoro, nonché di regolare il distacco dei conducenti. Le disposizioni ivi contenute riguardano soprattutto il potenziamento dei controlli e dello scambio di informazioni tra gli Stati membri e l’applicazione delle norme sul distacco ex direttiva 96/71/CE ai trasporti di cabotaggio; tematica, quella del cabotaggio, attorno alla quale sono sorti numerosi dibattiti in ragione della sleale concorrenza praticata dagli operatori stranieri a danno degli operatori interni a quegli Stati membri dove le tutele dei lavoratori sono più elevate.

In aggiunta, è stata avanzata la proposta di regolamento per la creazione di un mercato unico del trasporto “più equo”, che intende ridefinire le norme sull’accesso all’attività di trasportatore attraverso l’introduzione di chiare e stringenti disposizioni sul requisito di stabilimento e sui criteri di onorabilità e di accesso alla professione. Anche in questo caso, è previsto un rafforzamento dei controlli, dello scambio di informazioni tra Stati membri e un ampliamento delle fattispecie ritenute infrazioni gravi, nonché, anche in questo caso, una ridefinizione delle regole sulla pratica del cabotaggio. Di non poco conto, inoltre, è il regolamento (UE) 2019/2144 in materia di sicurezza dei veicoli, ampliando il campo di applicazione del regolamento sulla sicurezza generale dei veicoli (GSR) e definendo i requisiti, generali e specifici, per l’omologazione di veicoli, sistemi, componenti ed entità tecniche.

Il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1213 ha stabilito disposizioni dettagliate per le apparecchiature di pesature installate a bordo dei veicoli, al fine di effettuare controlli di veicoli o veicoli combinati che potrebbero essere in sovraccarico, a norma della direttiva 96/53/CE.

Successivamente, il regolamento (UE) 2019/1892 ha modificato il regolamento (UE) n. 1230/2012 per quanto riguarda i requisiti di omologazione per alcuni veicoli a motore dotati di cabine allungate e per le apparecchiature e i dispositivi aerodinamici destinati ai veicoli a motore e ai loro rimorchi.

Infine, si segnala che sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale alcuni regolamenti della Commissione economica per l’Europa delle Nazioni Unite (UNECE).

Sempre in ambito europeo, diversi atti legislativi (e non) sono intervenuti in materia di sicurezza aerea. Il primo riferimento va al regolamento (UE) 2018/1139, che ha lo scopo di elevare il livello di sicurezza dell’aviazione civile nell’Unione. Le principali novità riguardano il programma europeo di sicurezza aerea e il relativo piano per la pianificazione e l’attuazione di interventi volti a migliorare il livello di sicurezza. Inoltre, sono stati stabiliti i requisiti essenziali applicabili a prodotti, veicoli, aeroporti e operatori, nonché alle persone e alle organizzazioni coinvolte nel loro addestramento e nella valutazione della loro idoneità medica. Sono poi definite le competenze in materia affidate agli Stati membri e alla Agenzia dell’Unione europea per la sicurezza aerea indipendente. Di rilievo è inoltre il regolamento (UE) 2018/1042,



che ha introdotto alcune novità sulle ispezioni concernenti la valutazione dell'idoneità psico-fisica degli equipaggi di condotta e di cabina. In seguito, il regolamento (UE) 2018/1065 è intervenuto in materia di convalida automatica delle licenze d'equipaggio di condotta dell'Unione e addestramento alle operazioni di decollo e atterraggio, mentre il regolamento (UE) 2018/1142 ha introdotto alcune novità riguardo le licenze di manutenzione aeronautica. In data 20 dicembre 2018 sono invece stati pubblicati i regolamenti di esecuzione (UE) 2018/1974, 2018/1975 e 2018/1976, rispettivamente intervenuti in materia di addestramento dei piloti (soprattutto per la gestione delle emergenze), requisiti generici per l'uso delle EFB (*electronic flight bag*) e regole operative semplificate per le operazioni effettuate con alianti. Il regolamento di esecuzione (UE) 2019/27 ha invece chiarito alcune ambiguità del regolamento (UE) n. 1178/2011 che stabilisce le norme su alcune tipologie di licenze per piloti. Al riguardo, merita particolare riferimento l'introduzione di norme in materia di certificazione medica del personale secondo le indicazioni dell'Agenzia per la sicurezza aerea, elaborate a seguito del noto incidente del volo *Germanwings* 9525. Inoltre, il regolamento di esecuzione (UE) 2019/430 ha disposto alcuni privilegi per gli allievi pilota che seguono un corso di addestramento LAPL (licenza di pilota di aeromobili leggeri). Gli interventi in materia sono proseguiti con gli atti legislativi che hanno modificato il regolamento (UE) n. 1321/2014, pubblicati in Gazzetta in data 4 settembre 2019. Si tratta, in primo luogo, del regolamento di esecuzione (UE) 2019/1383, che è intervenuto sui sistemi di gestione della sicurezza nelle imprese di gestione del mantenimento dell'aeronavigabilità e sulle semplificazioni per gli aeromobili dell'aviazione generale, per quanto concerne la manutenzione e la gestione del mantenimento dell'aeronavigabilità. In secondo luogo, il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1384 è invece intervenuto su diversi aspetti: l'uso di aeromobili indicati in un certificato di operatore aereo per operazioni non commerciali e operazioni specializzate, la definizione di requisiti operativi per l'effettuazione di voli di collaudo, la definizione di norme relative alle operazioni non commerciali con a bordo equipaggio di cabina ridotto e gli aggiornamenti editoriali concernenti i requisiti delle operazioni di volo. Successivamente, il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1387 ha modificato il regolamento (UE) n. 965/2012 per quanto riguarda i requisiti per i calcoli delle prestazioni d'atterraggio del velivolo e le norme per la valutazione dello stato della superficie della pista, l'aggiornamento di determinati equipaggiamenti e requisiti di sicurezza dell'aeromobile e le operazioni effettuate senza approvazione operativa a lungo raggio. In seguito, il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1583 ha stabilito le disposizioni particolareggiate per l'attuazione delle norme fondamentali comuni sulla sicurezza aerea, per quanto riguarda le misure di cyber-sicurezza, mentre il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1747 è intervenuto sui requisiti per alcune licenze e alcuni certificati degli equipaggi di condotta, le norme sulle organizzazioni di addestramento e le autorità competenti.

Il percorso di riforma sulla sicurezza delle infrastrutture dell'Unione non ha esentato il trasporto ferroviario, nell'ambito del quale, durante il periodo di riferimento, sono intervenuti diversi atti di esecuzione del 'Quarto pacchetto ferroviario' approvato nel 2016. Il regolamento di esecuzione (UE) 2019/779 ha stabilito disposizioni dettagliate sul sistema di certificazione dei soggetti responsabili della manutenzione dei veicoli, a norma della direttiva (UE) 2016/798 sulla sicurezza delle ferrovie. Il regolamento di esecuzione (UE) 2019/777 ha invece fissato le specifiche comuni per il registro dell'infrastruttura ferroviaria (RINF). Di particolare rilievo è inoltre la raccomandazione (UE) 2019/780 che ha fornito gli orientamenti comuni per stabilire modalità pratiche per il rilascio delle autorizzazioni di sicurezza ai gestori delle infrastrutture. Sono degni di menzione, poi, quei regolamenti di esecuzione che hanno modificato le specifiche tecniche di interoperabilità (STI) secondo gli obiettivi specifici stabiliti dalla recente decisione delegata (UE) 2017/1474. Si tratta del regolamento di esecuzione (UE) 2019/773 (STI per il sottosistema "Esercizio e gestione del traffico"), del regolamento di esecuzione (UE) 2019/774 (STI per il sottosistema "Materiale rotabile — Rumore") e del regolamento di esecuzione (UE) 2019/776 (intervenuto su diversi sottosistemi). Infine, i regolamenti di esecuzione (UE) 2019/775 e 2019/778 hanno rivisto, rispettivamente, le procedure di controllo delle modifiche della STI TAP per il sottosistema "Applicazioni telematiche per i passeggeri" e della STI TAF per il sottosistema "Applicazioni telematiche per il trasporto merci".

In ambito nazionale il Legislatore ha emanato dei provvedimenti volti a disciplinare l'aspetto prevenzionistico del trasporto di persone.

Il riferimento è *in primis* al d.lgs. dell'11 maggio 2019 n. 50<sup>396</sup>, recante disposizioni sulla sicurezza ferroviaria, in attuazione del quale sono stati emanati dall'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF) i decreti n. 2/2019 e n. 3/2019. Inoltre, per rendere operativo il pilastro tecnico del IV pacchetto ferroviario, in vigore dal 16 giugno 2019, è stato siglato il 7 giugno 2019, l'Accordo di cooperazione tra l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF) e l'Agenzia dell'Unione Europea per le Ferrovie (ERA).

Sempre al fine di rendere gli impianti utili al trasporto delle persone più sicuri, è stato emanato il decreto dirigenziale

---

<sup>396</sup> Decreto legislativo del 14 maggio 2019 n. 50 - Attuazione della direttiva 2016/798 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, sulla sicurezza delle ferrovie.

n. 189 del 29 maggio 2019<sup>397</sup>, con il quale sono stati approvati i modelli dei regolamenti di esercizio e relativi allegati per tipologia di impianto in servizio pubblico, per il trasporto di persone.

Infine, per garantire il recepimento della normativa europea è stata emanata la Legge del 4 ottobre 2019, n. 117 (c.d. Legge di delegazione europea 2018), con la quale il Governo italiano è stato delegato anche a dare attuazione alla direttiva (UE) 2018/645 sulla qualificazione iniziale e formazione periodica dei conducenti di taluni veicoli stradali adibiti al trasporto di merci o passeggeri. A dare attuazione alla direttiva (UE) 2018/645 è stato il D.LGS. n. 50 del 10 giugno 2020<sup>398</sup>.

## **2. LA TUTELA DEI LAVORATORI DEL TRASPORTO SU STRADA IN AMBITO EUROPEO**

### **2.1. Le proposte de ‘L’Europa in movimento’**

In attuazione della dichiarazione di La Valletta<sup>399</sup> del marzo 2017, con cui gli Stati membri hanno affermato il loro impegno nella lotta agli incidenti su strada, il cui dato negli ultimi anni risulta ancora molto elevato, la Commissione europea aveva presentato tre pacchetti legislativi nell’ambito dell’iniziativa ‘L’Europa in movimento’, Invero, tale proposta è costituita da numerosissimi provvedimenti volti al generale miglioramento della sicurezza stradale ma anche al più specifico obiettivo di migliorare le condizioni di lavoro nel settore dei trasporti su strada. Oltre alle proposte già approvate e segnalate nella edizione precedente del nostro Rapporto<sup>400</sup>, emerge in particolare l’approvazione della direttiva (UE) 2019/1936<sup>401</sup>, in modifica della direttiva 2008/96/CE<sup>402</sup> (c.d. direttiva GSIS<sup>403</sup>), che ha la finalità di migliorare le procedure di gestione della sicurezza, anche attraverso la protezione degli utenti della strada più vulnerabili<sup>403</sup> e l’impiego di nuove tecnologie, nella logica di armonizzazione del livello di sicurezza stradale tra gli Stati membri. Ulteriori iniziative interessano poi il trasporto marittimo<sup>404</sup>.

Stante l’evidente impatto di queste eterogenee iniziative sui conducenti di professione, vale la pena focalizzare l’attenzione sulle novità che interessano più da vicino i lavoratori e che interagiscono con la materia prevenzionistica. Ci si riferisce, in particolare, alle proposte legislative relative alle condizioni di lavoro dei conducenti, alle norme speciali sul distacco dei conducenti nel trasporto internazionale e all’accesso al mercato del trasporto merci. La finalità perseguita, dunque, è quella di trovare un equilibrio tra la tutela dei lavoratori e la libera prestazione dei servizi transfrontalieri per i trasportatori, plasmando un “sistema di trasporti pulito, competitivo e interconnesso”.

Brevemente, si segnalano le proposte ancora in discussione - soggette, pertanto, alle modifiche avanzate dal Parlamento europeo e dal Consiglio - che avranno un certo impatto sulle tutele dei lavoratori.

#### **2.1.1. Proposta in materia di riposi giornalieri e settimanali e di tachigrafi**

Anzitutto, si segnala la proposta di regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006 (c.d. regolamento sui tempi di guida) sulle prescrizioni minime in materia di periodi di guida massimi giornalieri e settimanali, di interruzioni minime e di periodi di riposo giornalieri e settimanali e il regolamento (UE) n. 165/2014 sul posizionamento per mezzo dei tachigrafi<sup>405</sup>.

---

<sup>397</sup> Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 29 maggio 2019 n. 189 - Impianti aerei e terrestri Disposizioni tecniche riguardanti l’esercizio e la manutenzione degli impianti a fune adibiti al trasporto pubblico di persone Regolamenti di esercizio relativi allegati per tipologia di impianto.

<sup>398</sup> Decreto Legislativo del 10 giugno 2020 n. 50 - Attuazione della direttiva (UE) 2018/645 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 aprile 2018, che modifica la direttiva 2003/59/CE sulla qualificazione iniziale e formazione periodica dei conducenti di taluni veicoli stradali adibiti al trasporto di merci o passeggeri e la direttiva 2006/126/CE concernente la patente di guida.

<sup>399</sup> Conclusioni del Consiglio sulla sicurezza stradale con cui si approva la dichiarazione di La Valletta del marzo 2017, 9994/17, Bruxelles, 8 giugno 2017.

<sup>400</sup> Cfr. cap. X, Rapporto ANMIL sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, anno 2018.

<sup>401</sup> Direttiva (UE) 2019/1936 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, che modifica la direttiva 2008/96/CE sulla gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali (GUUE L 305/1, 26.11.2019).

<sup>402</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2008/96/CE sulla gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali, COM(2018) 274 final, Bruxelles, 17.5.2018.

<sup>403</sup> Ovvero: utenti della strada non motorizzati, quali in particolare ciclisti e pedoni, e utenti di veicoli a motore a due ruote. Si pensi, ad esempio, all’impatto sulla sicurezza dei lavoratori che prestano la propria attività lavorativa sulle “due ruote” motorizzate o meno, come i *riders*.

<sup>404</sup> Si veda in particolare il regolamento (UE) 2019/1239 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 che istituisce un sistema di interfaccia unica marittima europea e abroga la direttiva 2010/65/UE. Il regolamento si prefigge lo scopo di affrontare l’attuale mancanza di armonizzazione del regime di dichiarazione per le navi.

<sup>405</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006 per quanto riguarda le prescrizioni minime in materia di periodi di guida massimi giornalieri e settimanali, di interruzioni minime e di periodi di riposo giornalieri e settimanali e il regolamento (UE) n. 165/2014 per quanto riguarda il posizionamento per mezzo dei tachigrafi, COM(2017) 277 final, Bruxelles, 31.5.2017.

La proposta è motivata soprattutto dalle carenze applicative e dalle divergenze interpretative del regolamento sui tempi di guida tra i diversi Stati membri, motivo per cui le misure nazionali in materia di riposo non risultano coordinate, cagionando una notevole disparità di trattamento dei conducenti e dei trasportatori. Oltretutto, nel settore sono state riscontrate numerose violazioni del regolamento, soprattutto a causa di una mancata flessibilità applicativa delle prescrizioni in esso contenute. Pratiche differenti sulla interruzione, inoltre, si riscontrano nei casi di “multipresenza”, cioè nel caso in cui vi sia un gruppo di conducenti<sup>406</sup>. D’altro canto, si riscontra un uso difforme e inefficiente degli strumenti di controllo e dei sistemi di scambio dei dati, tra cui i tachigrafi, stante il fatto che l’installazione dei “tachigrafi intelligenti” non è ancora ampiamente diffusa.

Tra le novità più rilevanti relative al regolamento sui tempi di guida, la proposta intende precisare anzitutto che, ai sensi dell’art. 3, lett h), il privato che usa un veicolo rientrando nel campo di applicazione del regolamento in parola per trasportare merci per proprio conto, non è obbligato a registrare i tempi di guida e i periodi di riposo e non è pertanto obbligato a possedere o usare un tachigrafo o una carta del conducente<sup>407</sup>.

All’art. 4, invece, è fornita una definizione di “trasporto non commerciale”, date le divergenze interpretative e applicative la cui assenza ha cagionato.

Sono inoltre chiariti, ai sensi dell’art. 6, gli obblighi sui periodi di guida giornalieri e settimanali e armonizzate le pratiche di registrazione delle “altre mansioni” diverse dalla guida e i “periodi di disponibilità”. È precisato, al riguardo, che la registrazione deve essere completa di tutte le attività del conducente, e non solo la guida automaticamente registrata dal tachigrafo, pratica importante per monitorare effettivamente l’organizzazione del lavoro del conducente che può comportare ad affaticamento e creare rischi per la sicurezza stradale. In osservanza degli orientamenti già espressi dalla Commissione, poi, l’art. 7 statuisce che, quando vi sono più conducenti a bordo del veicolo, ciascuno di loro può osservare un’interruzione mentre alla guida del veicolo vi è un altro conducente.

L’articolo 8, invece, ha subito diverse modifiche per chiarire e rendere più efficaci le prescrizioni relative al riposo settimanale. In particolare: il paragrafo 6 è modificato per chiarire che i conducenti possono organizzare i periodi di riposo in modo più flessibile nel corso di quattro settimane consecutive, garantendo al contempo che un periodo di riposo effettuato a compensazione di un periodo di riposo settimanale ridotto sia effettuato entro tre settimane, assieme a un riposo settimanale regolare; il paragrafo 7 specifica che qualsiasi riposo preso a compensazione di un periodo di riposo settimanale ridotto deve essere attaccato a un periodo di riposo settimanale regolare di almeno 45 ore, affinché si ottenga un controllo maggiore del periodo di riposo preso a compensazione e la possibilità, per il lavoratore, di beneficiare di un periodo di riposo settimanale accumulato; il nuovo par. 8 *bis* chiarisce che un conducente non può prendere un periodo di riposo settimanale di 45 o più ore in un veicolo e che il datore di lavoro è tenuto a fornire una sistemazione adeguata provvista di servizi igienici e attrezzature per il riposo al conducente che non sia in grado di prendere il riposo settimanale in un luogo privato di sua scelta; infine, il nuovo par. 8 *ter* precisa l’obbligo imposto alle imprese di organizzare il lavoro dei conducenti in modo tale che possano fare ritorno al loro domicilio per effettuare un riposo settimanale almeno una volta in tre settimane consecutive.

L’art. 9, così come modificato, precisa invece che il conducente che accompagna un veicolo trasportato da una nave traghetto o da un convoglio ferroviario può effettuare anche un riposo settimanale ridotto a bordo di tale nave traghetto o convoglio ferroviario.

L’art. 12 invece impone ai conducenti che rinviino il loro periodo di riposo settimanale per raggiungere il proprio domicilio, di rispettare sia il periodo massimo di guida giornaliero e settimanale che la durata minima obbligatoria del periodo di riposo settimanale. Questo perché, a seguito di circostanze imprevedute e di ritardi nel trasporto, i conducenti sono spesso indotti da tali situazioni a non effettuare i dovuti riposi.

Sono poi precisati una serie di obblighi in capo agli Stati membri in materia di deroghe, informazioni da fornire alla Commissione, sanzioni, cooperazione amministrativa e scambio di dati, assistenza reciproca.

In merito invece alle modifiche apportate al regolamento (UE) n. 165/2014, ai sensi del modificato art. 8, sono inserite delle disposizioni per migliorare ulteriormente le funzionalità dei “tachigrafi intelligenti”, in modo da poter registrare con maggiore precisione la posizione dei veicoli usati per operazioni di trasporto transfrontaliero e rendere più facile il rispetto delle norme in materia sociale. Ai sensi dell’art. 34, infine, i conducenti sono obbligati a registrare nel tachigrafo la posizione del loro veicolo dopo aver attraversato una frontiera, nel punto di sosta appropriato più vicino, a meno che tali strumenti non effettuino tale registrazione in modo automatico all’attraversamento della frontiera.

---

<sup>406</sup> *Ex-post evaluation of social legislation in road transport and its enforcement - Final report, Study contract no. MOVE/D3/2014-256, European Commission, June 2016.*

<sup>407</sup> Tale precisazione è in osservanza della sentenza *Lundberg*, causa C-317/12, 3 ottobre 2013.

Nel momento in cui si scrive, la proposta è in discussione presso il Consiglio europeo, avviata a seguito della approvazione del testo in prima lettura da parte del Parlamento europeo. Tra le modifiche proposte in prima lettura dal Parlamento, spicca anzitutto la precisazione, all'art. 2, che il regolamento si applica anche a tutti veicoli adibiti al trasporto internazionale superiori a 2,4 tonnellate.

Inoltre, un nuovo comma del par. 8 *ter* dell'art. 18 preciserebbe che il conducente debba dichiarare che i periodi di riposo settimanale regolari e i periodi di riposo settimanali di più di 45 ore effettuati a compensazione di precedenti periodi di riposo settimanale ridotti sono stati effettuati in un luogo di sua scelta. La dichiarazione deve essere conservata nei locali dell'impresa.

È inoltre stabilito, all'art. 8 *bis* e all'art. 15, che le aree di parcheggio debbano essere attrezzate con adeguate strutture di servizio ed essere dotate dei requisiti di sicurezza, dettati dal nuovo allegato proposto.

Riguardo invece la disposizione, all'art. 9, sulla possibilità di usufruire del riposo durante i viaggi in nave traghetto (che hanno una durata di 12 ore o più), il conducente deve avere accesso a una cabina letto.

Fondamentale, poi, la precisazione all'art. 10, in base alla quale è vietato alle imprese di trasporto retribuire i conducenti salariati o concedere loro premi o maggiorazioni di salario *extra* in base alle distanze percorse, alla rapidità della consegna e/o al volume delle merci trasportate, se queste retribuzioni incoraggiano l'infrazione del regolamento in parola. L'art. 12 è invece modificato su indicazione del Parlamento, statuendo che, a condizione di non compromettere la sicurezza stradale, il conducente può in via eccezionale derogare alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 1 e 2, dopo un riposo di 30 minuti, per raggiungere entro due ore la sede di attività del datore di lavoro da cui il conducente dipende e dove inizia il riposo settimanale regolare del conducente. Il conducente indica a mano nel tabulato dell'apparecchio di controllo il motivo della deroga a dette disposizioni. Tale periodo pari al massimo a due ore è compensato da un periodo di riposo equivalente, effettuato in un'unica soluzione congiuntamente a qualsiasi periodo di riposo, entro la fine della terza settimana successiva alla settimana in questione.

Inoltre, sarebbero ristretti i tempi per installare i tachigrafi intelligenti, emendando l'art. 3 del regolamento sui tempi di guida; al riguardo, il modificato art. 34 del regolamento (UE) 165/2014 prescrive la formazione obbligatoria dei conducenti sull'utilizzo del tachigrafo fornita dai datori di lavoro.

Altro elemento rilevante è l'inclusione, nel calcolo delle ore lavorate, della retribuzione e del riposo, delle attività lavorative prestate oltre la guida, in particolar modo le operazioni di carico e scarico (comma 1, par. 1, art. 8, regolamento (UE) n. 165/2014).

In relazione ai controlli, infine, il conducente deve presentare, su richiesta dei funzionari addetti ai controlli, anche i fogli di registrazione del giorno in corso e quelli utilizzati dal conducente stesso nei cinquantasei giorni precedenti (la proposta iniziale era di ventotto giorni precedenti).

### **2.1.2. Proposta in materia di organizzazione dell'orario di lavoro e distacco dei conducenti**

Di primaria importanza, inoltre, è la proposta di direttiva che intende modificare la direttiva 2006/22/CE (disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada) e stabilire importanti prescrizioni per quanto riguarda la direttiva 96/71/CE e la direttiva 2014/67/UE sul distacco dei conducenti su strada<sup>408</sup>. Obiettivo della proposta è quello di affrontare i rischi di deterioramento delle condizioni di lavoro dei conducenti, nonché le distorsioni della concorrenza, a causa di carenze nel quadro giuridico. Le norme in materia, infatti, risultano *“poco chiare, inadeguate o difficili da attuare e da rispettare, di conseguenza le norme comuni sono attuate in modo diverso tra gli Stati membri, creando il rischio di frammentazione del mercato interno”*<sup>409</sup>.

Merita inoltre un intervento urgente la regolazione del distacco dei conducenti, dal momento che le disposizioni afferenti, contenute nelle direttive 96/71/CE e 2014/67/UE, non sono adeguate all'elevato grado di mobilità che caratterizza i trasporti internazionali su strada, causando oneri normativi sproporzionati per i trasportatori e creando ostacoli ingiustificati alla fornitura di servizi transfrontalieri. Anche in questo caso, dunque, la finalità congiunta è quella di migliorare le condizioni di lavoro dei conducenti e, allo stesso, tempo, la libertà di prestare servizi transfrontalieri per i trasportatori, evitando distorsioni della concorrenza.

Nel dettaglio, in relazione alla predetta direttiva 2006/22/CE, al regolamento (CE) n. 561/2006 sui tempi di guida e alla direttiva 2002/15/CE sull'orario di lavoro, la valutazione *ex post* della Commissione ha riscontrato che non vi è una applicazione uniforme delle disposizioni sulla registrazione dei periodi in cui il conducente non è sul veicolo;

---

<sup>408</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2006/22/CE per quanto riguarda le prescrizioni di applicazione e fissa norme specifiche per quanto riguarda la direttiva 96/71/CE e la direttiva 2014/67/UE sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada, COM(2017) 278 final, Bruxelles, 31.5.2017.

<sup>409</sup> Pag. 2, proposta di direttiva, cit.

inoltre, si sono riscontrate numerose violazioni delle norme in materia di orario di lavoro con conseguenti orari di lavoro eccessivi e accumulo di fatica per i conducenti.

I sistemi nazionali di classificazione del rischio delle imprese di trasporto, per di più, non sono omogenei, ostacolando lo scambio di informazioni e il confronto dei dati per i controlli mirati. Si evidenzia, poi, un deterioramento delle condizioni di lavoro a causa di una retribuzione inadeguata e un insufficiente livello di sicurezza sociale dei conducenti, che per lunghi periodi lavorano fuori dal Paese della sede di servizio. Al momento in cui si scrive, la proposta è stata approvata in prima lettura dal Parlamento europeo che ha emendato il testo in più punti.

Analizzando il testo adottato in prima lettura, pertanto, emergono significative modifiche alla direttiva 2006/22/CE. Anzitutto, l'art. 2 sarebbe modificato con la precisazione che le prescrizioni della direttiva in parola sono estese alla direttiva 2002/15/UE (che regola l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto), cioè al controllo di conformità alle disposizioni sull'orario di lavoro e al numero minimo di tali controlli. I controlli sulla applicazione della direttiva del 2002 si effettuano nei locali dell'impresa e gli Stati membri sono legittimati ad organizzarli su strada solo dopo l'introduzione di una tecnologia che ne garantisca l'efficacia. È inoltre precisato che, se il conducente non è in grado di fornire i documenti richiesti al momento di un controllo per l'applicazione delle norme in materia<sup>410</sup>, comunque deve essere lasciato libero di continuare il trasporto e il trasportatore nello Stato membro di stabilimento è tenuto a presentare i documenti richiesti tramite le autorità competenti.

In coerenza con le disposizioni precedenti, l'art. 6 sarebbe modificato affinché le violazioni della direttiva del 2002 siano ricomprese tra le gravi violazioni che danno luogo a controlli presso i locali delle imprese di trasporto stradale, ivi stabilite. È inoltre rafforzato, ai sensi degli artt. 7 e 8, lo scambio di informazioni tra gli Stati membri. In particolare, il nuovo paragrafo 1 *bis* fisserebbe i termini entro cui un'autorità dello Stato membro deve rispondere alle richieste di informazioni provenienti da altri Stati membri. L'obbligo in capo agli Stati appare particolarmente ferreo, dal momento che il Parlamento propone che, in caso di problemi persistenti o di esplicito rifiuto, la Commissione possa adottare tutte le misure necessarie per porre rimedio alla situazione, tra cui aprire un'indagine e applicare sanzioni allo Stato membro<sup>411</sup>.

Tali informazioni, inoltre, sono scambiate per mezzo del sistema di informazione del mercato interno (IMI) ex regolamento (UE) n. 1024/2012, mentre le autorità nazionali hanno accesso diretto in tempo reale ai registri elettronici nazionali mediante il sistema del registro europeo delle imprese di trasporto su strada (ERRU) ex regolamento (CE) n. 1071/2009. Il rafforzamento dello scambio dei dati dovrà inoltre essere corroborato dalla loro digitalizzazione: la Commissione, infatti, entro il 2020 dovrà sviluppare una domanda elettronica comune a tutti gli Stati membri per consentire agli ispettori di avere un accesso diretto e in tempo reale all'ERRU e all'IMI durante i controlli su strada e nei locali. Inoltre, ai sensi del modificato art. 9, al fine di migliorare la coerenza e l'efficacia dei sistemi nazionali di classificazione del rischio, la Commissione è chiamata a creare una formula uniforme per il calcolo del fattore di rischio, sulla base dei criteri precisati dallo stesso articolo, che ricomprendono, tra l'altro, l'uso del tachigrafo "intelligente".

La proposta, così come emendata in prima lettura, contiene, in aggiunta, disposizioni specifiche in materia di distacco dei lavoratori nel settore dei trasporti su strada che prevalgono rispetto ad alcune disposizioni della direttiva 96/71/CE e della direttiva 2014/67/UE.

In particolare, il paragrafo 2 dell'art. 2 della proposta ha subito rilevanti modifiche in seno alla discussione in Parlamento europeo, attraverso cui sono state stabilite diverse deroghe all'applicazione delle norme sul distacco. Infatti, è precisato che un conducente non è considerato distaccato ai fini della direttiva 96/71/CE quando effettua operazioni di trasporto bilaterale<sup>412</sup>. A partire dalla data in cui i conducenti registrano manualmente i dati relativi all'attraversamento della frontiera<sup>413</sup>, con riguardo al trasporto di merci, gli Stati membri applicano tale esenzione, anche quando: il conducente che effettua un'operazione di trasporto bilaterale effettua anche un'attività di carico e/o scarico negli Stati membri o Paesi terzi che attraversa, a condizione che non carichi merci e le scarichi nel medesimo Stato membro; se un'operazione di trasporto bilaterale partita dallo Stato membro di stabilimento durante la quale non è stata effettuata alcuna attività aggiuntiva è seguita da un'operazione di trasporto bilaterale verso lo Stato membro di stabilimento, l'eccezione si applica fino a due attività aggiuntive di carico e/o scarico.

Tale disposizione è transitoria, in quanto si applica solo fino alla data in cui il tachigrafo intelligente è installato per la

---

<sup>410</sup> Contenute nei regolamenti (CE) n. 561/2006 e (UE) n. 165/2014 e della direttiva 2002/15/CE.

<sup>411</sup> Articolo 8, paragrafo 1 *bis*, comma 3 *bis* (nuovo), direttiva 2006/22/CE.

<sup>412</sup> (P)er operazione di trasporto bilaterale con riguardo alle merci si intende la movimentazione di merci, basata su un contratto di trasporto, dallo Stato membro di stabilimento come definito all'articolo 2, paragrafo 8, del regolamento (CE) n. 1071/2009 a un altro Stato membro o a un paese terzo o da un altro Stato membro o paese terzo allo Stato membro di stabilimento (Cfr. Emendamento 837, proposta di direttiva, Articolo 2, paragrafo 2, comma 1).

<sup>413</sup> Come stabilito dall'articolo 34, paragrafo 7, del regolamento (UE) n. 165/2014.

prima volta sui veicoli immatricolati in uno Stato membro<sup>414</sup>. Proprio per incentivare il suo utilizzo, a decorrere da tale data l'esenzione si applica esclusivamente ai conducenti che utilizzano veicoli dotati di tachigrafo intelligente.

La proposta, inoltre, dispone una seconda esenzione; infatti, anche i conducenti che effettuano trasporti internazionali occasionali o regolari di passeggeri<sup>415</sup> non sono considerati distaccati in determinate condizioni, ovvero quando: fanno salire passeggeri nello Stato membro di stabilimento e li fanno scendere in un altro Stato membro o in un paese terzo; fanno salire passeggeri in uno Stato membro o in un paese terzo e li fanno scendere in un altro Stato membro di stabilimento; fanno salire e fanno scendere passeggeri nello Stato membro di stabilimento al fine di effettuare escursioni locali.

È a maggior ragione stabilito che, in deroga a quanto stabilito dalla direttiva 96/71/CE<sup>416</sup>, un conducente non è considerato distaccato nel territorio di uno Stato membro in cui transita senza effettuare operazioni di carico o di scarico merci e senza far salire o scendere passeggeri.

Ultima deroga è stabilita per il conducente che effettua il tragitto stradale iniziale o terminale di un'operazione di trasporto combinato, se tale tragitto consiste di per sé in operazioni di trasporto bilaterale.

Diversamente, un conducente che effettua i trasporti di cabotaggio<sup>417</sup> è considerato distaccato ai sensi della direttiva 96/71/CE, dal momento che l'intera operazione di trasporto ha luogo in uno Stato membro ospitante. Di conseguenza la tariffa minima salariale e le ferie annuali retribuite minime dello Stato membro ospitante dovrebbero applicarsi al cabotaggio, a prescindere dalla frequenza e dalla durata delle operazioni effettuate dal conducente.

Si ricorda che il trasporto di cabotaggio è un trasporto nazionale di merci effettuato per conto terzi, a titolo temporaneo, in uno Stato membro ospitante, in conformità del regolamento (CE) n. 1072/2009, che pone alcuni limiti a tale pratica. In particolare, l'attività di un trasportatore di uno Stato membro a cui è consentita una attività di autotrasporto per conto terzi in un altro Paese UE può effettuare all'interno dello Stato ospitante soltanto tre trasporti nazionali, una volta consegnate le merci trasportate nel corso di un trasporto internazionale in entrata. Ciò al fine di contrastare la sleale concorrenza a danno degli operatori interni dell'autotrasporto, soprattutto in ragione del fatto che alcuni operatori esterni, provenienti in prevalenza dall'Est Europa, usufruiscono di ordinamenti nazionali più vantaggiosi, anche in termini di costo di lavoro, attraverso cui riescono ad abbattere il costo dei servizi offerti. È evidente che tale situazione spinge gli operatori interni dei Paesi europei, in cui il costo del lavoro è più elevato - anche al fine di garantire ai lavoratori ottimali condizioni di lavoro e tutele previdenziali - ad abbattere, più o meno legalmente, tale disparità, cagionando il rischio del livellamento verso il basso delle tutele accordate dalla normativa nazionale ai lavoratori: si tratta del più volte richiamato *race to the bottom* delle tutele dei lavoratori<sup>418</sup>. Si precisa, comunque, che la recente proposta di modifica del summenzionato del regolamento (CE) n. 1072/2009 prevede l'eliminazione di tale limitazione, come in seguito analizzato<sup>419</sup>.

Appare assai rilevante l'obbligo dello Stato membro di garantire che le condizioni di lavoro<sup>420</sup> stabilite dai contratti collettivi siano messe a disposizione delle imprese di trasporto di altri Stati membri e dei conducenti distaccati in modo accessibile e trasparente, con riferimento soprattutto alle diverse retribuzioni e i loro elementi costitutivi. L'importanza di tale disposizione emerge dalla lettura della recente direttiva (UE) 2018/957/UE, secondo cui le imprese di trasporto non sono oggetto di sanzioni in caso di inadempienza di elementi delle retribuzioni, del metodo utilizzato per calcolare la retribuzione dovuta e dei criteri per la classificazione nelle diverse categorie salariali qualora tali informazioni non siano disponibili al pubblico.

Seguono poi<sup>421</sup> una serie di disposizioni sugli obblighi dei trasportatori, ricompresi gli oneri amministrativi, come l'invio di una dichiarazione e dei relativi aggiornamenti alle autorità nazionali competenti dello Stato membro in cui il conducente è distaccato, all'inizio del distacco, contenente una serie di informazioni sul trasportatore, sul conducente e sul

---

<sup>414</sup> Ex articolo 8, paragrafo 1, secondo comma, regolamento (UE) n. 165/2014.

<sup>415</sup> Quali definiti nel regolamento (CE) n. 1073/2009.

<sup>416</sup> All'articolo 2, paragrafo 1.

<sup>417</sup> Di cui ai regolamenti (CE) n. 1072/2009 e (CE) n. 1073/2009.

<sup>418</sup> Tale rischio è stato recentemente evidenziato anche dal sindacato britannico e irlandese *Unite the Union* che ha diffuso un rapporto sui *drivers* non comunitari. Nel dettaglio, emerge che questi lavoratori che provengono da Paesi come la Bielorussia, la Moldavia e l'Ucraina circolano sulle strade dell'Europa occidentale con stipendi che partono da 0,79 € all'ora, nonostante attestazioni salariali false certifichino livelli retributivi più elevati. Per di più, sono illustrati diversi meccanismi utilizzati per aggirare il rispetto dei tempi di guida e di riposo. Questo trattamento rischia di incentivare il livellamento verso il basso delle retribuzioni e delle condizioni di lavoro di questa categoria di lavoratori. Per una lettura più approfondita: <https://theblacksea.eu/stories/romanian-trucker-polish-wage-dutch-workplace/>.

<sup>419</sup> Cfr. *infra* § 1.1.3.

<sup>420</sup> Di cui all'articolo 3 della direttiva 96/71/CE.

<sup>421</sup> Art. 2, paragrafo 4, proposta, cit.

distacco. Il trasportatore deve inoltre assicurarsi che il conducente disponga della documentazione necessaria da esibire ai controlli. Nel corso dei controlli, è tutelato il conducente autorizzato esplicitamente a contattare la sede centrale, il gestore dei trasporti o qualunque altra persona o entità in grado di fornire i documenti richiesti.

Stringenti sono anche gli obblighi di informazione che il trasportatore deve fornire allo Stato membro in cui il conducente è distaccato, che ne fa richiesta circa la retribuzione percepita nel periodo di distacco, il suo contratto di lavoro, i cartellini orari e le prove di pagamento. Tale documentazione dovrà essere fornita tramite l'interfaccia pubblica dell'IMI entro due mesi dalla richiesta. In caso di inadempienza, lo Stato in cui ha luogo il distacco può richiedere i documenti allo Stato di stabilimento del trasportatore, che dovrà fornirli entro 25 giorni lavorativi<sup>422</sup>. È importante evidenziare che, oltre le autorità competenti, anche le parti sociali possono avere accesso a tali informazioni<sup>423</sup>.

Al fine di responsabilizzare tutti gli attori coinvolti nella catena di trasporto e distribuzione dei beni, l'articolo 2 *ter* impone agli Stati membri di prevedere sanzioni nei confronti di speditori, spedizionieri, contraenti e subcontraenti per mancata osservanza delle disposizioni appena analizzate, qualora sappiano o debbano sapere che i servizi di trasporto che commissionano violano la direttiva.

Tra gli obblighi finali in capo agli Stati membri, emerge quello di effettuare, almeno tre volte l'anno, controlli "concertati"<sup>424</sup> su strada riguardanti il distacco, che possono coincidere con i controlli effettuati a norma dell'articolo 5 della direttiva 2006/22/CE.

È stato infine proposto che gli Stati membri debbano adeguarsi alle disposizioni entro il 30 luglio 2020.

### 2.1.3. Proposta per la promozione di un mercato unico del trasporto più equo

Il rafforzamento della equità del mercato unico del trasporto, attraverso il miglioramento dell'efficacia delle norme europee afferenti, ha certamente un elevato impatto sulle condizioni di lavoro, soprattutto alla luce della esistente disparità di trattamento dei conducenti nei diversi contesti nazionali europei. In effetti, una *"migliore applicazione delle "regole del mercato" [...] contribuirà [...] all'esecuzione della legislazione sociale"*.

A tal proposito, le istituzioni europee stanno discutendo la proposta di regolamento che modifica i regolamenti (CE) n. 1071/2009 sull'accesso all'attività di trasportatore su strada e (CE) n. 1072/2009 sull'accesso al mercato internazionale del trasporto su strada, al fine di adeguarli all'evoluzione del settore<sup>425</sup>.

In linea generale, anzitutto, esistono livelli di controllo diversi da parte degli Stati membri, in particolare in merito ai criteri di sede stabile e di onorabilità per l'accesso all'attività e per i trasporti di cabotaggio abusivi. Le difficoltà che ne derivano sono inoltre aggravate dalla mancanza di cooperazione tra gli Stati membri. Il quadro normativo, per di più, soffre di alcune lacune regolative oppure lascia esplicitamente spazio all'adozione di misure unilaterali da parte degli Stati membri, generando una diversità di pratiche deleterie per il mercato unico. Ciò riguarda soprattutto: la definizione di "sede effettiva e stabile" e il termine di "sede operativa"; il periodo di tempo che deve trascorrere prima che sia ripristinata l'onorabilità; le eventuali condizioni supplementari per l'accesso alla professione di trasportatore di merci su strada; il cabotaggio; la disomogenea applicazione delle disposizioni sull'accesso all'attività di trasportatore su strada anche ai veicoli commerciali leggeri (VCL)<sup>426</sup>.

Approfondendo le modifiche al regolamento (CE) n. 1071/2009 previste dal testo adottato in prima lettura dal Parlamento europeo, l'art. 1 prevedrebbe l'obbligatorietà di alcune norme per i trasportatori che operano esclusivamente con VCL. In particolare, si tratta dei requisiti in materia di sede effettiva e stabile e di adeguata idoneità finanziaria. In ogni caso, il regolamento in parola non si applica: alle imprese del trasporto di merci su strada esclusivamente con veicoli a motore singoli la cui massa a carico tecnicamente ammissibile sia inferiore alle 2,4 tonnellate; e alle imprese del trasporto di merci su strada esclusivamente con veicoli a motore singoli la cui massa a carico tecnicamente ammissibile, compresa quella dei rimorchi, sia inferiore alle 3,5 tonnellate e che effettuano unicamente trasporti nazionali. Importanti modifiche riguardano l'art. 5 sulle condizioni relative al requisito di stabilimento, al fine di garantire che le imprese stabilite in uno Stato membro vi svolgano la propria attività in modo effettivo e permanente, affrontando così il più volte richiamato problema del *dumping* sociale. Anzitutto, è stabilito che, tra la documentazione che deve essere conservata nei locali situati nello Stato membro di stabilimento, devono essere presenti i contratti commerciali e di la-

---

<sup>422</sup> Art. 2, paragrafo 4, lettera f), proposta, cit.

<sup>423</sup> Art. 2, paragrafo 5 *bis*.

<sup>424</sup> Tali controlli sono svolti contemporaneamente dalle autorità nazionali preposte all'esecuzione delle norme in materia di distacco di due o più Stati membri, ciascuna operante sul proprio territorio.

<sup>425</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 1071/2009 e (CE) n. 1072/2009 per adeguarli all'evoluzione del settore, COM(2017) 281 final, Bruxelles, 31.5.2017.

<sup>426</sup> Veicoli la cui massa a carico tecnicamente ammissibile non supera le 3,5 tonnellate ("veicoli commerciali leggeri" o "VCL").

voro, i documenti di previdenza sociale, nonché i documenti contenenti dati relativi al cabotaggio, al distacco e ai tempi di guida e di riposo. Inoltre, i veicoli posseduti debbono effettuare, nel quadro di un contratto di trasporto, almeno un'operazione di carico o scarico di merci ogni quattro settimane nello Stato membro di stabilimento. L'impresa, per di più, deve: svolgere in modo efficace e continuativo attività amministrative e commerciali in quei locali e le operazioni di trasporto con i summenzionati veicoli; presentare un legame chiaro tra le operazioni di trasporto effettuate e lo Stato membro di stabilimento, anche disponendo di un centro operativo e di un accesso a un numero di parcheggi sufficiente per l'utilizzo regolare da parte dei veicoli; assumere e impiegare conducenti a norma della legge applicabile ai contratti di lavoro dello Stato membro di stabilimento; garantire che la sede sia il luogo in cui o a partire dal quale i lavoratori svolgono abitualmente la loro attività<sup>427</sup>.

Assai rilevanti sono anche le modifiche proposte all'articolo 6 relativo alla valutazione dell'onorabilità di un'impresa. Al riguardo, sono prese in considerazione, ai fini della valutazione dell'onorabilità, le infrazioni gravi della normativa UE sul distacco dei lavoratori, sul cabotaggio e della legge applicabile alle obbligazioni contrattuali. Inoltre, dal momento che alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati che stabiliscono quali infrazioni della normativa dell'Unione possono comportare la perdita dell'onorabilità, è stabilito che essa possa definire il livello di gravità delle infrazioni anche in base ai potenziali rischi di distorsione della concorrenza (soprattutto riguardo il cabotaggio) e delle infrazioni che possono pregiudicare le condizioni di lavoro. È poi precisato all'art. 14 che, dopo aver perso la propria onorabilità, un gestore dei trasporti non può essere riabilitato dall'autorità competente prima che sia trascorso un anno dalla data della perdita dell'onorabilità, superando le numerose divergenze al riguardo tra gli Stati membri. Dal momento che l'attestato di idoneità professionale del gestore dei trasporti dichiarato inidoneo non è più valido in nessuno Stato membro, la Commissione è chiamata a redigere un elenco di misure di riabilitazione per ripristinare l'onorabilità.

Ai sensi del modificato art. 12, poi, gli Stati membri eseguono controlli almeno ogni tre anni per verificare che le imprese soddisfino i requisiti per l'esercizio della professione di trasportatore su strada.

Sono state inoltre ampliate le informazioni nei registri elettronici nazionali che vedono aggiunti: il nome dei gestori dei trasporti designati per l'adempimento dei requisiti per l'onorabilità e l'idoneità professionale; il numero di persone assunte nell'impresa nel corso dell'ultimo anno civile; i contratti di lavoro dei conducenti internazionali degli ultimi sei mesi.

È poi imposta all'art. 18 una stretta cooperazione tra Stati membri per mezzo del sistema di informazione del mercato interno (IMI), attraverso altresì la fissazione del tempo massimo entro il quale essi dovranno rispondere alle richieste presentate da altri Stati membri e mediante l'obbligo di svolgere ispezioni in caso di mancato rispetto dei criteri di stabilimento da parte di imprese aventi sede nel loro territorio, sulla scorta di prove fornite da altri Stati membri. In caso di problemi o rifiuto, la Commissione può adottare tutte le misure necessarie per porre rimedio alla situazione.

Importante, infine, è la precisazione inserita all'allegato IV sulle infrazioni gravi. Infatti, tra le infrazioni più gravi della normativa dell'Unione ivi contenute, di cui le autorità devono tener conto, si annovera il "superamento, durante un periodo di lavoro giornaliero, del 50% o più dei tempi limite di guida fissati per un giorno", in coerenza con quanto stabilito dal regolamento (CE) n. 561/2006.

Come precisato, la proposta apporta alcune rilevanti modifiche anche al regolamento (CE) n. 1072/2009. Anzitutto, nel testo approvato in prima lettura, l'art. 1 sarebbe modificato con la specificazione che le disposizioni sul trasporto di cabotaggio di cui all'art. 8, par. 2 e 2 *bis*, si applicano anche al trasporto di merci su strada in entrata o in uscita, nel quadro della parte iniziale e/o terminale nazionale di un trasporto combinato. Inoltre, è chiarito che il trasporto di *container* vuoti o di *pallet* deve essere considerato un trasporto per conto terzi solo se è oggetto di un contratto di trasporto concluso tra il destinatario e lo speditore.

Al paragrafo 2 dello stesso articolo, invece, è precisato che le disposizioni del regolamento in parola si applicano anche alla parte di percorso effettuato sul territorio di qualsiasi Stato membro attraversato in transito, nel caso di un trasporto da uno Stato membro verso un paese terzo (e viceversa), ma tale attraversamento in transito è escluso dall'ambito di applicazione della direttiva sul distacco dei lavoratori. Tale precisazione sull'ambito di applicazione è corroborata nella sua interpretazione dalla definizione, inserita all'art. 2 (definizioni), di "transito", ovvero: "*spostamenti dei veicoli a carico attraverso uno o più Stati membri o paesi terzi in cui il punto di partenza e il punto di arrivo non sono situati in tali Stati membri o paesi terzi*"<sup>428</sup>. Nello stesso articolo, è stata poi modificata la definizione di "trasporto di cabotaggio" per chiarire che questo può implicare diversi punti di carico, di consegna o di carico e consegna.

Tra le esenzioni relative alla licenza comunitaria e alla autorizzazione di trasporto, alla lett. c), par. 5, art. 1, è sostituito

---

<sup>427</sup> In conformità del regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio e/o della Convenzione di Roma.

<sup>428</sup> Così come proposto per l'art. 2, punto 7 *bis* del regolamento dall'emendamento 167 dal Parlamento europeo. Cfr. Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 4 aprile 2019 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 1071/2009 e (CE) n. 1072/2009 per adeguarli all'evoluzione del settore (COM(2017)0281 – C8-0169/2017 – 2017/0123(COD)).



il tipo di trasporto ivi contenuto con “trasporti di merci con veicoli a motore la cui massa a carico tecnicamente ammissibile, compresa quella dei rimorchi, sia inferiore a 2,4 tonnellate” (mentre, nella versione attualmente in vigore, il limite è di 3,5 tonnellate).

All'articolo 4 è invece precisato che licenza comunitaria è rilasciata da uno Stato membro a qualsiasi trasportatore di merci su strada per conto terzi che, tra gli altri requisiti, effettui trasporti internazionali con veicoli dotati di un tachigrafo intelligente.

L'articolo 8, sui principi generali riguardanti il cabotaggio, è modificato in più punti al fine di contrastare il cabotaggio abusivo, che, come precedentemente evidenziato, comporta un rischio effettivo per le tutele dei lavoratori. Anzitutto, al paragrafo 2 si elimina il numero massimo di trasporti di cabotaggio che possono essere effettuati in uno Stato membro ospitante a seguito di un trasporto internazionale in entrata (ora fissati a tre) e si riduce nel contempo il numero massimo di giorni per effettuare tali trasporto di cabotaggio: da sette a tre, con la precisazione che tale attività deve comunque svolgersi nell'ambito del contratto di trasporto applicabile. Pertanto, il nuovo paragrafo 2 *bis* statuisce che, dopo la fine del periodo di 3 giorni, ai trasportatori non è consentito effettuare con lo stesso veicolo oppure, se si tratta di veicoli combinati, con il veicolo a motore di tale veicolo combinato, trasporti di cabotaggio nello stesso Stato membro ospitante nelle 60 ore successive al ritorno nello Stato membro di stabilimento del trasportatore e finché non viene eseguito un nuovo trasporto internazionale avente origine nello Stato membro in cui è stabilita l'impresa. Al paragrafo 3 è invece soppresso l'obbligo di produrre prove per ogni trasporto di cabotaggio, in ragione della modifica del paragrafo 2. Infine, il testo proposto per il nuovo paragrafo 4 *bis* precisa l'obbligo di fornire la prova del rispetto delle restrizioni al cabotaggio durante il controllo su strada e, se possibile, con mezzi elettronici, come la lettera di vettura elettronica ai sensi della Convenzione relativa al contratto di trasporto internazionale di merci su strada (eCMR). Tra le materie in cui i trasporti di cabotaggio sono soggetti alla normativa nazionale sono stati aggiunti, all'art. 9, la retribuzione e le ferie annuali retribuite, come stabilito dalla direttiva 96/71/CE<sup>429</sup>. È inoltre aggiunto l'art. 10 *bis* (applicazione intelligente), per richiedere agli Stati membri di applicare una strategia nazionale di controllo che includa il trasporto di cabotaggio. La posizione del Parlamento europeo ha attenuato il rigore della proposta iniziale, che prevedeva un numero minimo di controlli di conformità con le disposizioni in materia di cabotaggio (il 2% dei trasporti di cabotaggio a decorrere dal 1° gennaio 2020 e il 3% a decorrere dal 1° gennaio 2022). Resta invariato invece il paragrafo 3, che impone agli Stati membri di effettuare ogni anno un numero minimo (3) di controlli su strada “concertati” riguardanti le disposizioni sul cabotaggio contenute nel regolamento.

Il nuovo art. 14 *bis* invece prescrive che gli Stati membri debbano prevedere sanzioni nei confronti di speditori, spedizionieri, contraenti e subcontraenti, qualora essi siano a conoscenza del fatto, o dovrebbero ragionevolmente esserlo, che i servizi di trasporto che commissionano comportano infrazioni del presente regolamento. Tuttavia, tali soggetti che commissionano servizi di trasporto a imprese di trasporto con un basso fattore di rischio non sono passibili di sanzioni per infrazioni, a meno che non sia dimostrato che erano effettivamente a conoscenza di tali infrazioni. Entro due anni dall'entrata in vigore della attuale proposta, gli Stati dovranno comunque dare conto alla Commissione della loro strategia nazionale e, entro ogni 31 gennaio, delle operazioni effettivamente eseguite, tra cui i controlli.

Si segnala che, al momento in cui si scrive, la proposta è sottoposta al vaglio del Consiglio.

#### **2.1.4. Regolamento (UE) 2019/2144 in materia di sicurezza dei veicoli**

Con lo scopo di sfruttare i benefici della modernizzazione della mobilità per rendere il lavoro più sicuro, il terzo pacchetto su “L'Europa in movimento” ha portato all'approvazione del regolamento (UE) 2019/2144<sup>430</sup>, che ha introdotto requisiti più rigorosi per i dispositivi di sicurezza dei veicoli stradali. Anzitutto, ai sensi dell'art. 1, l'oggetto del regolamento sulla sicurezza generale dei veicoli (GSR) è integrato con un riferimento ai requisiti per la protezione degli occupanti dei veicoli e degli utenti vulnerabili della strada. Inoltre, l'art. 2 prevede che l'ambito di applicazione del GSR sia esteso ad altre categorie di veicoli<sup>431</sup>, eliminando anche una serie di esenzioni (come per il SUV e i furgoni) per quanto riguarda i dispositivi di sicurezza dei veicoli attualmente applicabili.

---

<sup>429</sup> Articolo 3, paragrafo 1, primo comma, lettere b) e c), della direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU L 18 del 21.1.1997).

<sup>430</sup> Regolamento (UE) 2019/2144 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 relativo ai requisiti di omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché di sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli, per quanto riguarda la loro sicurezza generale e la protezione degli occupanti dei veicoli e degli altri utenti vulnerabili della strada, che modifica il regolamento (UE) 2018/858 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga i regolamenti (CE) n. 78/2009, (CE) n. 79/2009 e (CE) n. 661/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 631/2009, (UE) n. 406/2010, (UE) n. 672/2010, (UE) n. 1003/2010, (UE) n. 1005/2010, (UE) n. 1008/2010, (UE) n. 1009/2010, (UE) n. 19/2011, (UE) n. 109/2011, (UE) n. 458/2011, (UE) n. 65/2012, (UE) n. 130/2012, (UE) n. 347/2012, (UE) n. 351/2012, (UE) n. 1230/2012 e (UE) 2015/166 della Commissione (GUUE, L 325/1, 16.12.2019).

<sup>431</sup> “Veicoli delle categorie M, N e O, come definiti all'articolo 4 del regolamento (UE) 2018/858 e ai sistemi, componenti ed entità tecniche concepiti e costruiti per tali veicoli”.

Inoltre, il Capo II (artt. da 4 a 11) fissa i requisiti, generali e specifici, per l'omologazione di veicoli, sistemi, componenti ed entità tecniche. In particolare, l'omologazione avviene in conformità ai regolamenti UNECE di cui allegato I e ai requisiti di cui all'allegato II, che saranno in futuro modificati ad opera della Commissione per l'adeguamento ai progressi tecnici e normativi<sup>432</sup>. Ad ogni modo, la norma generale definisce che i costruttori garantiscono che i veicoli sono progettati, costruiti e assemblati in modo da ridurre al minimo il rischio di lesioni per gli occupanti dei veicoli e per gli utenti vulnerabili della strada<sup>433</sup>. A norma dell'art. 5, tutte le categorie di veicoli dovranno rispettare il requisito - attualmente vigente con un ambito di applicazione ristretto - che impone di montare sulle autovetture un sistema di monitoraggio della pressione degli pneumatici<sup>434</sup>.

L'art. 6 impone invece una serie di dispositivi avanzati di sicurezza su tutti i veicoli (per esempio l'adattamento intelligente della velocità; i sistemi di monitoraggio dell'attenzione e della stanchezza del conducente/riconoscimento della distrazione; il rilevamento in retromarcia; l'interfaccia di installazione di dispositivi di tipo alcolock). I requisiti specifici per autovetture e veicoli commerciali leggeri - come i sistemi avanzati di frenata di emergenza - sono stabiliti all'art. 7, mentre all'art. 8 sono fissati i requisiti per i sistemi di protezione frontale. In aggiunta, all'art. 9 sono stabiliti i requisiti specifici per autocarri e autobus, all'art. 10 quelli concernenti i veicoli alimentati a idrogeno, mentre all'art. 11 i requisiti per i veicoli automatizzati.

Le date di applicazione dei diversi requisiti di sicurezza sono specificati, ai sensi dell'art. 16, nell'allegato II.

## 2.2. Gli altri interventi legislativi UE in materia

Si segnala il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1213<sup>435</sup>, che stabilisce disposizioni dettagliate per le apparecchiature di pesatura installate a bordo dei veicoli a norma della direttiva 96/53/CE. La direttiva, infatti, prevede la possibilità per gli Stati membri di installare apparecchiature di pesatura a bordo dei veicoli, al fine di effettuare controlli di veicoli o veicoli combinati che potrebbero essere in sovraccarico.

Tali apparecchiature devono essere in grado di comunicare in qualsiasi momento i dati di pesatura da un veicolo in movimento alle autorità competenti e al suo conducente, attraverso un'interfaccia definita dalle norme CEN DSRC<sup>436</sup>. Sono pertanto adottate, all'interno degli allegati al regolamento in parola, le specifiche tecniche che adeguano il contenuto delle norme alle specificità delle informazioni che devono essere fornite da tali apparecchiature. È inoltre definita la compatibilità delle apparecchiature di pesatura installate a bordo di veicoli diversi appartenenti a un veicolo combinato attraverso l'attuazione di norme europee relative ai C-ITS<sup>437</sup>. È comunque stabilito che gli Stati membri possono esonerare dall'obbligo di installazione i veicoli o i veicoli combinati per i quali è impossibile superare il peso massimo<sup>438</sup>. Al fine di contrastare le manipolazioni, poi, la comunicazione tra il veicolo a motore e il rimorchio o il semirimorchio deve essere resa sicura attraverso le disposizioni di cui ai summenzionati allegati. Sono inoltre previste misure di certificazione in conformità alle norme *Common Criteria* e disposizioni relative alle ispezioni periodiche presso le officine OBW<sup>439</sup>. Sono infine prorogati i tempi per conformarsi alle norme relative alla installazione di dette apparecchiature attraverso una suddivisione per fasi<sup>440</sup>.

Successivamente, il regolamento (UE) 2019/1892<sup>441</sup> ha modificato il regolamento (UE) n. 1230/2012 per quanto

---

<sup>432</sup> Art. 4, regolamento (UE) 2019/2144, cit.

<sup>433</sup> Art. 4, comma 4, cit.

<sup>434</sup> In relazione agli pneumatici, si segnala altresì la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'etichettatura dei pneumatici in relazione al consumo di carburante e ad altri parametri fondamentali e che abroga il regolamento (CE) n. 1222/2009 (COM(2018) 296 final, Bruxelles, 17.5.2018) che prevede, tra le altre cose, l'aggiornamento sulle disposizioni sull'etichettatura dei pneumatici in relazione alla aderenza sul bagnato al fine di incoraggiare gli utenti finali ad acquistare pneumatici che abbiano un'elevata aderenza. Altre disposizioni tecniche riguardano la resistenza al rotolamento e il rumore.

<sup>435</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1213 della Commissione del 12 luglio 2019 che stabilisce disposizioni dettagliate a garanzia di condizioni uniformi ai fini dell'attuazione dell'interoperabilità e della compatibilità delle apparecchiature di pesatura installate a bordo dei veicoli a norma della direttiva 96/53/CE del Consiglio (GUUE, L 192/1, 18.7.2019).

<sup>436</sup> Allegato III, punto 5.1.

<sup>437</sup> Art. 3. Si veda al riguardo la direttiva 2010/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sul quadro generale per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti nel settore del trasporto stradale e nelle interfacce con altri modi di trasporto (GUUE, L 207, 6.8.2010).

<sup>438</sup> Art. 1, par. 3.

<sup>439</sup> Artt. 4 e 5.

<sup>440</sup> Art. 6.

<sup>441</sup> Regolamento (UE) 2019/1892 della Commissione del 31 ottobre 2019 che modifica il regolamento (UE) n. 1230/2012 per quanto riguarda i requisiti di omologazione per taluni veicoli a motore dotati di cabine allungate e per le apparecchiature e i dispositivi aerodinamici destinati ai veicoli a motore e ai loro rimorchi (GUUE, L 291/17, 12.11.2019).

riguarda i requisiti di omologazione per alcuni veicoli a motore dotati di cabine allungate e per le apparecchiature e i dispositivi aerodinamici destinati ai veicoli a motore e ai loro rimorchi. Tra le novità più rilevanti, è ivi stabilito che i veicoli dotati di apparecchiature e dispositivi aerodinamici sono esentati dal rispetto dei requisiti relativi alle dimensioni standard; sono stati poi stabiliti “i requisiti di omologazione per i veicoli a motore con cabine allungate e per le apparecchiature o i dispositivi aerodinamici in maniera da garantire che forniscano benefici in termini di prestazioni energetiche, migliore visibilità per i conducenti, sicurezza per gli altri utenti della strada, nonché sicurezza e comfort per i conducenti”<sup>442</sup>.

Infine, si segnala che sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale alcuni regolamenti della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE). Si tratta del regolamento n. 17 - Disposizioni uniformi relative all'omologazione dei veicoli per quanto riguarda i sedili, i relativi ancoraggi e i poggiatesta 2019/1723<sup>443</sup>; del regolamento n. 29 - Disposizioni uniformi relative all'omologazione dei veicoli relativamente alla protezione degli occupanti della cabina di un veicolo commerciale<sup>444</sup>; e del regolamento n. 80 - Disposizioni uniformi relative all'omologazione dei sedili dei veicoli di grandi dimensioni adibiti al trasporto di passeggeri nonché di tale tipo di veicoli per quanto riguarda la resistenza dei sedili e dei loro ancoraggi 2019/1724<sup>445</sup>.

### **3. LA TUTELA DEI LAVORATORI DEL TRASPORTO AEREO ATTRAVERSO GLI INTERVENTI PER LA SICUREZZA AEREA IN AMBITO EUROPEO**

Nel corso del periodo di riferimento, diversi regolamenti europei sono intervenuti in materia di trasporto aereo, con lo scopo generale di migliorare la sicurezza aerea. È evidente tuttavia che le nuove disposizioni, che spesso hanno direttamente riguardato il personale impiegato in tale settore, hanno un rilevante impatto sulla sicurezza degli stessi operatori.

In primo piano si impone il regolamento (UE) 2018/1139<sup>446</sup> che ha come principale obiettivo quello di stabilire e mantenere un livello elevato ed uniforme di sicurezza dell'aviazione civile nell'Unione. Invero, gli ambiti di intervento sono molteplici, dal potenziamento della libera circolazione e dell'equa concorrenza alla protezione ambientale, dal miglioramento della cooperazione con i Paesi terzi alla rinnovata istituzione dell'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea indipendente. Scandagliando le principali novità che maggiormente hanno impatto sulla sicurezza aerea e, pertanto, su quella degli operatori del settore, si segnala che, a norma dell'art. 5, l'Agenzia deve adottare un programma europeo di sicurezza aerea e, a norma dell'art. 6, un piano europeo per la sicurezza aerea, affinché sia stabilito un quadro comune per la pianificazione e l'attuazione di interventi volti a migliorare il livello di sicurezza in modo uniforme. A loro volta, ai sensi dell'art. 7, gli Stati membri sono obbligati a elaborare un programma nazionale di sicurezza conformemente alle disposizioni di cui all'allegato 19 della convenzione di Chicago, accompagnato da un piano sugli interventi nazionali di attenuazione dei rischi per la sicurezza.

Sono poi stabiliti, in linea con la convenzione di Chicago, i requisiti essenziali<sup>447</sup> applicabili ai prodotti aeronautici, alle parti, agli equipaggiamenti non installati, agli aeroporti e alla fornitura di ATM/ANS, nonché alle persone e alle organizzazioni coinvolte nell'esercizio di aeromobili, nella gestione di aeroporti e nella fornitura di ATM/ANS. Di particolare rilevanza è inoltre l'introduzione dei requisiti essenziali applicabili alle persone e ai prodotti coinvolti nell'addestramento e nella valutazione dell'idoneità medica degli equipaggi e dei controllori del traffico aereo<sup>448</sup>. Nel dettaglio, sono previsti programmi di addestramento e di verifica per il personale utilizzato dai fornitori di ATM/ANS.

Riguardo la progettazione dei prodotti aeronautici, sono ulteriormente statuti i requisiti essenziali del livello di rumore

---

<sup>442</sup> Considerando (4), regolamento (UE) 2019/1892, cit.

<sup>443</sup> Regolamento n. 17 della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) — Disposizioni uniformi relative all'omologazione dei veicoli per quanto riguarda i sedili, i relativi ancoraggi e i poggiatesta 2019/1723 (GUUE, L 266/1, 18.10.2019).

<sup>444</sup> Regolamento n. 29 della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) — Disposizioni uniformi relative all'omologazione dei veicoli relativamente alla protezione degli occupanti della cabina di un veicolo commerciale [2019/1850] (GUUE, L 283/72, 5.11.2019).

<sup>445</sup> Regolamento n. 80 della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) — Disposizioni uniformi relative all'omologazione dei sedili dei veicoli di grandi dimensioni adibiti al trasporto di passeggeri nonché di tale tipo di veicoli per quanto riguarda la resistenza dei sedili e dei loro ancoraggi 2019/1724 (GUUE, L 266/31, 18.10.2019).

<sup>446</sup> Regolamento (UE) 2018/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2018, recante norme comuni nel settore dell'aviazione civile, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea e che modifica i regolamenti (CE) n. 2111/2005, (CE) n. 1008/2008, (UE) n. 996/2010, (UE) n. 376/2014 e le direttive 2014/30/UE e 2014/53/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, e abroga i regolamenti (CE) n. 552/2004 e (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CEE) n. 3922/91 del Consiglio (GUUE, L 212/1, 22.8.2018).

<sup>447</sup> Contenuti nel Capo III del nuovo regolamento.

<sup>448</sup> Sezione VI del nuovo regolamento.

e delle emissioni degli aeromobili per proteggere l'ambiente e la salute umana dagli effetti nocivi di tali prodotti, con riferimento puntuale alle disposizioni della convenzione di Chicago. Ulteriori requisiti essenziali sono previsti per la fornitura in sicurezza dei servizi di assistenza a terra e degli AMS e per la sicurezza delle informazioni utilizzate dal settore dell'aviazione civile.

Di primaria importanza è anche il procedimento di certificazione per una vasta gamma di destinatari, tra cui i prodotti, gli equipaggiamenti, gli aeroporti, gli operatori di aeromobili e i gestori aeroportuali, i piloti e i controllori del traffico aereo, le persone, i prodotti e le organizzazioni coinvolti nella loro formazione e nel controllo psicofisico dei medesimi<sup>449</sup>. È stato ulteriormente previsto il rilascio di un attestato per l'equipaggio di cabina che partecipa a operazioni di trasporto aereo commerciale che comprovino la qualificazione dei membri di tale equipaggio, il cui processo di certificazione sarà normato dagli atti di esecuzione della competente Commissione<sup>450</sup>.

In materia di cooperazione europea, gli Stati membri hanno la facoltà di riassegnare ad altri Stati membri o all'Agenzia, a condizione di consenso reciproco, le competenze previste dal regolamento in parola connesse alla certificazione, alla sorveglianza e all'applicazione delle norme, nel caso in cui tale scelta sia necessaria per migliorare la sicurezza e la buona resa delle risorse<sup>451</sup>.

Qualora le ispezioni dell'Agenzia rilevino l'incapacità grave e persistente di uno Stato membro di garantire efficacemente taluni o tutti i suoi compiti di certificazione, sorveglianza e applicazione delle norme, è prevista l'attivazione di un programma temporaneo di assistenza tecnica allo Stato interessato, ricomprendente la formazione degli ispettori e di altro personale coinvolto, l'assistenza alla elaborazione documentazione e procedurale sulla sorveglianza e qualsiasi altra forma di sostegno pratico<sup>452</sup>.

Sono inoltre previsti dei casi di esenzione dall'applicazione delle norme contenute nel regolamento in parola, soprattutto al fine di permettere agli Stati membri di reagire immediatamente a problemi connessi alla sicurezza e di affrontare circostanze urgenti e imprevedibili. In questi casi, è previsto un intervento di valutazione preventiva da parte dell'Agenzia e della Commissione solo se la loro durata supera quella di una stagione di programmazione degli orari della compagnia aerea (otto mesi)<sup>453</sup>.

Agli Stati membri è poi imposto lo scambio di informazioni effettuato attraverso la cooperazione strutturata per la raccolta, lo scambio e l'analisi di informazioni pertinenti in materia di sicurezza organizzata dall'Agenzia. È in aggiunta istituito un repertorio elettronico in cui ricomprendere i dati sulle attività di certificazione, sorveglianza e applicazione delle norme<sup>454</sup>.

Su raccomandazione dell'Agenzia, inoltre, la Commissione potrà irrogare sanzioni pecuniarie, anche periodiche, ai titolari di certificati rilasciati dall'Agenzia e alle imprese che hanno presentato dichiarazioni all'Agenzia, qualora essi abbiano violato le regole applicabili a norma del regolamento in parola<sup>455</sup>. Tra gli altri molteplici compiti attribuiti all'Agenzia, inoltre, emergono la possibilità di effettuare ispezioni negli Stati membri<sup>456</sup> e il compito di approvare i fornitori di addestramento aeronautico e di offrire direttamente servizi di formazione<sup>457</sup>. Infine, tra le cooperazioni istituite tra l'Agenzia e gli altri organismi UE, si segnala soprattutto l'auspicato raccordo con l'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA) per lo scambio di informazioni sulla sicurezza delle sostanze chimiche e sul loro impatto sulla sicurezza aerea<sup>458</sup>.

Analizzando gli altri atti europei in ordine di pubblicazione in Gazzetta, è anzitutto da segnalare il regolamento (UE) 2018/1042<sup>459</sup> che ha modificato il regolamento (UE) n. 965/2012 per introdurre alcune novità sulle ispezioni concernenti

---

<sup>449</sup> Per le disposizioni su requisiti essenziali, licenze e addestramento relativi all'equipaggio si rimanda in particolare alla intera sezione II (artt. da 20 a 28) del nuovo regolamento.

<sup>450</sup> Artt. 22 e 23 del nuovo regolamento.

<sup>451</sup> Le disposizioni sulla riassegnazione delle competenze sono contenute negli artt. 64 e 65.

<sup>452</sup> Art. 66.

<sup>453</sup> Art. 71.

<sup>454</sup> Artt. 72, 73, 74.

<sup>455</sup> Art. 84.

<sup>456</sup> Art. 85.

<sup>457</sup> Art. 92.

<sup>458</sup> Considerando (69).

<sup>459</sup> Regolamento (UE) 2018/1042 della Commissione, del 23 luglio 2018, che modifica il regolamento (UE) n. 965/2012 per quanto riguarda i requisiti tecnici e le procedure amministrative concernenti l'introduzione di programmi di sostegno, della valutazione psicologica dell'equipaggio di condotta, nonché di test sistematici e casuali per il rilevamento di sostanze psicoattive al fine di garantire l'idoneità medica dei membri degli equipaggi di condotta e di cabina e per quanto riguarda l'equipaggiamento dei velivoli di nuova fabbricazione a turbina, aventi una massa massima certificata al decollo pari o inferiore a 5700 kg e autorizzati a trasportare da sei a nove passeggeri, con un sistema

la valutazione dell'idoneità psico-fisica degli equipaggi di condotta e di cabina. Infatti, il regolamento del 2012 disciplina le operazioni di trasporto aereo commerciale effettuate con velivoli ed elicotteri, comprese le ispezioni di rampa di aeromobili di operatori che sono sotto la sorveglianza in materia di sicurezza di un altro Stato membro o di un Paese terzo, quando atterrano in aeroporti europei.

Per di più, il regolamento (UE) 2018/1042 prevede che i membri dell'equipaggio non debbano prestare servizio su un aeromobile quando si trovano sotto l'effetto di sostanze psicoattive o se sono inidonei a causa di lesioni, affaticamento, cure mediche, malattie o altre cause analoghe. Al riguardo, l'Agenzia europea per la sicurezza aerea aveva raccomandato *“modifiche normative per quanto riguarda la valutazione psicologica dell'equipaggio di condotta prima di intraprendere voli di linea, la realizzazione di un programma di sostegno per gli equipaggi di condotta, l'esecuzione da parte degli Stati membri di test alcolemici casuali sui membri degli equipaggi di condotta e di cabina e l'esecuzione da parte degli operatori aerei commerciali di test sistematici per il rilevamento di sostanze psicoattive nei membri degli equipaggi di condotta e di cabina”*.

Il nuovo regolamento, quindi, stabilisce che deve essere preso in considerazione il manuale sulla prevenzione dell'uso problematico di sostanze psicoattive nel settore dell'aviazione<sup>460</sup> dell'ICAO. Per quanto riguarda l'uso di alcol da parte degli operatori, il programma d'ispezione previsto nell'allegato II, capo RAMP, del regolamento del 2012 è esteso anche all'esecuzione dei test alcolemici sui membri degli equipaggi di condotta e di cabina. Ad ogni modo, i test per il rilevamento di sostanze psicoattive effettuati dagli Stati membri oltre quanto disposto possono essere comunque effettuati purché conseguano gli stessi obiettivi e rispettino gli stessi principi dei test di cui il capo RAMP dell'allegato II<sup>461</sup>. È poi statuito che un membro dell'equipaggio di condotta o di cabina che rifiuti di cooperare durante i test o che, a seguito di un test con esito positivo confermato, risulti essere sotto l'effetto di sostanze psicoattive deve essere rimosso dall'incarico<sup>462</sup>. Gli Stati membri hanno comunque la possibilità di effettuare test di rilevamento di sostanze psicoattive diverse dagli alcolici<sup>463</sup>. Il regolamento è stato poi allineato agli standard ICAO, con particolare riferimento al sistema di allarme di prossimità al suolo che deve essere installato su determinati veicoli<sup>464</sup>. Le modifiche si applicano a partire dal 14 agosto 2020; solo alcune disposizioni<sup>465</sup> si applicano già a partire dal 14 agosto 2018.

A seguire, il regolamento (UE) 2018/1065 ha modificato il regolamento (UE) n. 1178/2011 per quanto riguarda la convalida automatica delle licenze d'equipaggio di condotta dell'Unione e l'addestramento alle operazioni di decollo e atterraggio. In particolare, il regolamento è stato allineato alla modifica dell'allegato I della convenzione di Chicago ad opera dell'ICAO che ha introdotto, appunto, la convalida automatica delle licenze mediante accordi tra le organizzazioni regionali di monitoraggio della sicurezza. Tale introduzione consente pertanto la convalida automatica nei Paesi terzi delle licenze d'equipaggio di condotta dell'Unione. Inoltre, il requisito relativo all'addestramento alle operazioni di decollo e atterraggio durante la fase avanzata di un corso di addestramento per la licenza di pilota a equipaggio plurimo è stato allineato alle raccomandazioni dell'ICAO<sup>466</sup>.

È dell'agosto 2018, invece, la pubblicazione in Gazzetta del regolamento (UE) 2018/1142<sup>467</sup>, che, mediante la modifica del regolamento (UE) n. 1321/2014, ha introdotto alcune novità riguardo le licenze di manutenzione aeronautica. In generale, sono stati anzitutto modificati gli allegati tecnici per fissare un sistema di rilascio delle licenze al personale autorizzato a certificare addetto alla manutenzione di velivoli ELA1 nonché di aeromobili diversi da velivoli ed elicotteri. È stata poi prevista una nuova licenza per il personale autorizzato a certificare addetto alla manutenzione di sistemi avionici ed elettrici di aeromobili, ad esclusione di quelli appartenenti al gruppo di aeromobili complessi<sup>468</sup>. Nella definizione dei requisiti del personale, particolare attenzione è stata riservata alla riduzione dei rischi per la sicurezza ca-

---

di avviso e rappresentazione del terreno (GUUE, L 188/3, 25.7.2018).

<sup>460</sup> *Manual on Prevention of Problematic Use of Substances in the Aviation Workplace*, doc. 9654.

<sup>461</sup> Nuovo par. 3, art. 4, regolamento (UE) n. 965/2012.

<sup>462</sup> Lett. g), ARO.RAMP.106, allegato II, regolamento (UE) n. 965/2012, così come modificato.

<sup>463</sup> Nuovo par. 4, art. 4, regolamento (UE) n. 965/2012.

<sup>464</sup> Allegato VIII (parte SPO), regolamento (UE) n. 965/2012, così come modificato. Si tratta dei velivoli a turbina con una massa massima certificata al decollo (MCTOM) pari o inferiore a 5 700 kg e una configurazione operativa massima di sedili passeggeri da sei a nove (cfr. allegato 6, parti I e II, convenzione di Chicago).

<sup>465</sup> Punti 3, lettera f), e 6, lettera b), allegato, regolamento (UE) 2018/1042.

<sup>466</sup> Documento 9868 *Procedures for Air Navigation Services – Training* (PANS-TRG).

<sup>467</sup> Regolamento (UE) 2018/1142 della Commissione, del 14 agosto 2018, che modifica il regolamento (UE) n. 1321/2014 per quanto concerne l'introduzione di determinate categorie di licenze di manutenzione aeronautica, la modifica della procedura di accettazione dei componenti di fornitori esterni e la modifica dei privilegi delle organizzazioni che erogano servizi di formazione sulla manutenzione (GUUE, L 207/2, 16.8.2018).

<sup>468</sup> Nuovo allegato III, parte 66.

gionati dalla insufficiente disponibilità di personale qualificato e titolare di licenza<sup>469</sup>. Requisiti di sicurezza più stringenti sono poi previsti per l'utilizzo di componenti, parti o materiali forniti da terzi per gli interventi di manutenzione.

Come evidenziato nel preambolo, ulteriori interventi legislativi sono necessari al fine di arginare i casi di frode segnalati all'Agenzia europea per la sicurezza aerea, riguardanti soprattutto la "violazione deliberata dei criteri per lo svolgimento delle prove di esame fissati in conformità del regolamento (UE) n. 1321/2014"<sup>470</sup>. In pratica, le violazioni che destano particolari preoccupazioni sono relative agli esami sostenuti per dimostrare l'acquisizione delle competenze fondamentali da parte di allievi che non hanno frequentato il corso di addestramento di base, nonostante le organizzazioni erogatrici della formazione fossero approvate. Pertanto, gli operatori di aeromobili complessi a motore, in operazioni commerciali o non commerciali, devono assicurare che tutti gli interventi connessi al mantenimento dell'aeronavigabilità siano eseguiti da un'organizzazione approvata di gestione del mantenimento dell'aeronavigabilità e che la manutenzione degli aeromobili e dei componenti destinati ad esservi installati sia effettuata da un'organizzazione di manutenzione approvata. È importante evidenziare inoltre che è stata reintrodotta l'appendice VI dell'allegato III del regolamento (UE) n. 1321/2014, cancellata per errore a seguito delle modifiche apportate dal regolamento (UE) 2015/1536.

Ulteriore importante intervento legislativo è rappresentato dal regolamento di esecuzione (UE) 2018/1974<sup>471</sup>, attraverso cui sono stati rafforzati i requisiti di addestramento dei piloti, soprattutto per la gestione delle emergenze. Anzitutto, sono stati definiti nuovi elementi per l'addestramento al fine di migliorare le competenze dei piloti in materia di prevenzione di assetti inusuali e recupero da assetti che potrebbero determinare la perdita di controllo dell'aeromobile o persino incidenti mortali, integrando il relativo addestramento UPRT (*Upset Prevention and Recovery Training*). È prevista, in particolare, l'integrazione dell'UPRT nei vari stadi della carriera professionale del pilota e l'obbligatorietà del corso e delle relative esercitazioni in volo per alcune tipologie di licenza da pilota. Inoltre, in ragione dell'introduzione del nuovo corso, sono stati rivisti i requisiti dei certificati di istruttore al fine di garantire che gli istruttori responsabili del corso siano adeguatamente qualificati<sup>472</sup>.

Nella stessa data sono stati pubblicati in Gazzetta altri due regolamenti di esecuzione. Si tratta, *in primis*, del regolamento di esecuzione (UE) 2018/1975<sup>473</sup> che, in modifica del regolamento (UE) n. 965/2012, ha stabilito che le norme in materia di sorveglianza delle operazioni di volo da parte delle autorità competenti degli Stati membri, di cui all'articolo 3 e all'allegato II del regolamento (UE) n. 965/2012, devono continuare ad applicarsi alle operazioni di volo con alianti, nonostante, a decorrere dalla data di applicazione del regolamento (UE) 2018/1976, le operazioni effettuate con alianti non sono più soggette alle norme generali relative alle operazioni di volo di cui al regolamento del 2012. Sono poi stati introdotti requisiti generici per l'uso delle EFB (*electronic flight bag*) per le operazioni commerciali di trasporto aereo e nuove disposizioni a sostegno di un'approvazione operativa per l'uso di applicazioni EFB la cui condizione di avaria è classificata al massimo come "minore", secondo le indicazioni dell'ICAO<sup>474</sup>.

Allo stesso modo, il regolamento di esecuzione (UE) 2018/1976<sup>475</sup> stabilisce che gli stessi requisiti di cui all'articolo 3, nonché all'allegato II, sulla sorveglianza del regolamento (UE) n. 965/2012 continuano ad applicarsi anche alle operazioni di volo con alianti. Il regolamento, inoltre, introduce regole operative semplificate per le operazioni effettuate con alianti: sono stati infatti introdotti requisiti di base per tutti gli operatori di alianti, ad eccezione delle imprese di progettazione o di produzione che eseguono determinate operazioni. Inoltre, data la natura meno complessa delle operazioni commerciali effettuate con gli alianti, è stabilito che sia richiesta solamente la relativa dichiarazione preventiva all'autorità competente, come stabilito all'articolo 30, paragrafo 1, lettera a) del regolamento (UE) 2018/1139, ad eccezione di alcune tipologie di operazioni commerciali per le quali gli alianti sono completamente esentati.

Successivamente, il regolamento di esecuzione (UE) 2019/27<sup>476</sup> ha chiarito ambiguità e colmato alcune lacune del

---

<sup>469</sup> Si vedano in particolare l'allegato I, M.A.504 (Segregazione dei componenti); l'allegato II, punti 145.A.30, 145.A.35(a) e 145.A.35(b).

<sup>470</sup> Considerando (5).

<sup>471</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1974 della Commissione, del 14 dicembre 2018, recante modifica del regolamento (UE) n. 1178/2011 che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative relativamente agli equipaggi dell'aviazione civile ai sensi del regolamento (UE) 2018/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio (GUUE, L 326/1, 20.12.2018).

<sup>472</sup> Per maggiori dettagli regolativi, si veda l'allegato tecnico del nuovo regolamento.

<sup>473</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1975 della Commissione, del 14 dicembre 2018, che modifica il regolamento (UE) n. 965/2012 per quanto riguarda i requisiti per le operazioni di volo di alianti e le *electronic flight bag* (GUUE, L 326/53, 20.12.2018).

<sup>474</sup> Le principali novità sono contenute negli allegati I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII del regolamento (UE) n. 965/2012, così come modificati.

<sup>475</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1976 della Commissione, del 14 dicembre 2018, che stabilisce regole dettagliate per l'impiego di alianti a norma del regolamento (UE) 2018/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio (GUUE, L 326/64, 20.12.2018).

<sup>476</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2019/27 della Commissione, del 19 dicembre 2018, recante modifica del regolamento (UE) n. 1178/2011 che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative relativamente agli equipaggi dell'aviazione civile a norma del regolamento (UE) 2018/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio (GUUE, 8/1, 10.1.2019).

regolamento (UE) n. 1178/2011 che stabilisce le norme su alcune tipologie di licenze per piloti e sulla conversione delle licenze nazionali di piloti e di ingegneri di volo in licenze di piloti. È stato pertanto integrato l'allegato IV del predetto regolamento<sup>477</sup> e sono state introdotte le norme in materia di certificazione medica del personale secondo le indicazioni dell'Agenzia per la sicurezza aerea, elaborate a seguito del noto incidente del volo *Germanwings 9525*<sup>478</sup>. Si segnala poi il regolamento di esecuzione (UE) 2019/430<sup>479</sup> con cui, in modifica dell'art. 4, par. 7, del regolamento (UE) 1178/2011, è stato consentito agli Stati membri di autorizzare gli allievi pilota che seguono un corso di addestramento LAPL (licenza di pilota di aeromobili leggeri - *Light aircraft pilot licence*) ad esercitare senza supervisione privilegi limitati dopo il completamento di determinati corsi modulari. Tale autorizzazione avviene a condizione che la portata dei privilegi sia basata su una valutazione del rischio per la sicurezza effettuata dallo Stato membro, tenendo conto della formazione necessaria per il livello previsto di competenza che il pilota deve acquisire<sup>480</sup>.

Più recentemente, nella giornata del 4 settembre 2019 sono stati pubblicati sulla Gazzetta due regolamenti di esecuzione che modificano il regolamento (UE) n. 1321/2014 sul mantenimento dell'aeronavigabilità di aeromobili e di prodotti aeronautici, parti e pertinenze, nonché sull'approvazione delle organizzazioni e del personale autorizzato a tali mansioni. Il primo riguarda la materia di manutenzione aeronautica, ovvero il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1383<sup>481</sup> che ha modificato e rettificato il regolamento (UE) n. 1321/2014 per quanto riguarda i sistemi di gestione della sicurezza nelle imprese di gestione del mantenimento dell'aeronavigabilità e le semplificazioni per gli aeromobili dell'aviazione generale per quanto concerne la manutenzione e la gestione del mantenimento dell'aeronavigabilità. Sono stati ivi previsti requisiti semplificati corrispondenti ai rischi minori associati agli aeromobili leggeri nell'aviazione generale, non elencati nel certificato di operatore aereo di un vettore aereo titolare di licenza, a norma del regolamento (CE) n. 1008/2008, nonché una serie di requisiti intesi a garantire l'aeronavigabilità di tali aeromobili. Questi ultimi risultano più flessibili di quelli vigenti per quanto concerne i programmi di manutenzione degli aeromobili, le revisioni dell'aeronavigabilità e il differimento della correzione dei difetti<sup>482</sup>. Si evidenzia inoltre che è stato introdotto un sistema di gestione delle CAMO (imprese di gestione del mantenimento della navigabilità) che prevede la gestione del rischio di sicurezza per le imprese che gestiscono il mantenimento dell'aeronavigabilità degli aeromobili utilizzati dai titolari di COA (certificato di operatore aereo), applicato a tutte le CAMO che gestiscono il mantenimento dell'aeronavigabilità<sup>483</sup>. Sono stati poi allineati i requisiti per le autorità competenti all'evoluzione dei concetti di gestione della sicurezza dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale, soprattutto concernente il sistema di gestione delle autorità, il programma nazionale di sicurezza e il coordinamento tra tali autorità<sup>484</sup>. Hanno subito modifiche, infine, le norme esistenti relative ai registri del mantenimento dell'aeronavigabilità per evitare una valutazione errata della stessa dovuta a registri incompleti che mettano a rischio la sicurezza dei voli<sup>485</sup>. Si segnala che, successivamente, è intervenuta una rettifica con cui sono stati sostituiti gli articoli 1 e 2 del regolamento di esecuzione in parola.

Il secondo, anche in modifica del regolamento (UE) n. 965/2012, è il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1384<sup>486</sup> che è intervenuto su diversi aspetti: l'uso di aeromobili indicati in un certificato di operatore aereo per operazioni non

---

<sup>477</sup> Le modifiche all'allegato IV sono contenute nell'allegato I del regolamento d'esecuzione in parola.

<sup>478</sup> Si tratta in particolare della raccomandazione 2 sulla "Valutazione della salute mentale dell'equipaggio di condotta", della raccomandazione 3 sulla "Prevenzione dell'abuso di alcool e di altre sostanze psicoattive da parte dell'equipaggio di condotta", della raccomandazione 4 sulla "Formazione, sorveglianza e rete degli AME" e della raccomandazione 5 sulla "Creazione di un archivio europeo di dati aeromedici".

<sup>479</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2019/430 della Commissione, del 18 marzo 2019, che modifica il regolamento (UE) n. 1178/2011 per quanto riguarda l'esercizio senza supervisione di privilegi limitati prima del rilascio di una licenza di pilota di aeromobili leggeri (GUUE, L 75/66, 19.3.2019).

<sup>480</sup> Art. 4, par. 7, lett. a), regolamento (UE) n. 1178/2011, così come modificato.

<sup>481</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1383 della Commissione, dell'8 luglio 2019, che modifica e rettifico il regolamento (UE) n. 1321/2014 per quanto riguarda i sistemi di gestione della sicurezza nelle imprese di gestione del mantenimento dell'aeronavigabilità e le semplificazioni per gli aeromobili dell'aviazione generale per quanto concerne la manutenzione e la gestione del mantenimento dell'aeronavigabilità (GUUE L 228/1, 4.9.2019).

<sup>482</sup> Nuovo art. 3 del regolamento (UE) n. 1321/2014 e allegati tecnici.

<sup>483</sup> Nuovo art. 4, cit.

<sup>484</sup> Nuovo art. 7 *bis*, cit.

<sup>485</sup> Allegato VI, cit.

<sup>486</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1384 della Commissione, del 24 luglio 2019, che modifica i regolamenti (UE) n. 965/2012 e (UE) n. 1321/2014 per quanto riguarda l'uso di aeromobili indicati in un certificato di operatore aereo per operazioni non commerciali e operazioni specializzate, la definizione di requisiti operativi per l'effettuazione di voli di collaudo, la definizione di norme relative alle operazioni non commerciali con a bordo equipaggio di cabina ridotto e che introduce aggiornamenti editoriali concernenti i requisiti delle operazioni di volo (GUUE L 228/106, 4.9.2019).

commerciali e operazioni specializzate, la definizione di requisiti operativi per l'effettuazione di voli di collaudo, la definizione di norme relative alle operazioni non commerciali con a bordo equipaggio di cabina ridotto e gli aggiornamenti editoriali concernenti i requisiti delle operazioni di volo. Tra le novità di rilievo, sono state stabilite norme flessibili che aprono al passaggio di impiego degli aeromobili dalle operazioni CAT alle operazioni non commerciali o a operazioni specializzate, senza rimuoverli dal COA e garantendo un controllo efficace di tali operazioni. In questi casi, è stato stabilito che la responsabilità del mantenimento dell'aeronavigabilità dell'aeromobile soggetto a tale modifica è mantenuta al livello del titolare del COA.

È stato inoltre eliminato l'obbligo, in capo all'autorità competente, di approvare diverse procedure operative applicate dal titolare del COA alle varie operazioni non commerciali, in quanto costituivano una disparità di trattamento tra i titolari di COA e gli operatori non commerciali. Inoltre, il regolamento (UE) n. 965/2012 è stato aggiornato per rispecchiare lo stato dell'arte e le migliori pratiche sui requisiti relativi alle diverse operazioni di volo. Inoltre, per affrontare il problema degli incidenti aerei appena sottoposti a manutenzione inadeguata o durante i voli di collaudo, nello stesso regolamento sono stati introdotti la definizione di tale categoria di voli e i requisiti minimi per l'equipaggio di condotta e le procedure da osservare nel preparare e effettuare gli stessi voli. Per una specifica tipologia di operazioni - operazioni non commerciali che non prevedono l'impiego a bordo dell'equipaggio di cabina per gli aeromobili con una MPOSC superiore a 19 e con un massimo di 19 passeggeri - sono stati poi previsti requisiti meno rigorosi. Le modifiche si rinvengono negli allegati tecnici del regolamento in parola. Si segnala che, anche in questo caso, è intervenuta una successiva rettifica che ha sostituito il nuovo articolo 9 *bis* sui requisiti relativi all'equipaggio di condotta per i voli di collaudo al fine di posticipare la data ivi contenuta al 24 settembre 2019.

In seguito, il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1387<sup>487</sup>, in modifica del regolamento (UE) n. 965/2012, ha recepito una serie di norme e pratiche di raccomandazione (SARP) elaborate dall'ICAO su diverse questioni: anzitutto, è stato stabilito un formato armonizzato a livello mondiale per la segnalazione dello stato della superficie della pista e le norme di aeronavigabilità necessarie per la valutazione della distanza di atterraggio per i velivoli, nonché disposizioni operative relative ai calcoli delle prestazioni d'atterraggio e alla segnalazione dello stato della superficie della pista. Tali nuovi requisiti entreranno in vigore non oltre il 5 novembre 2020. Inoltre, è stato modificato il modulo amministrativo per le approvazioni operative, al fine di includere le operazioni CAT. Per di più, i velivoli leggeri e gli elicotteri di nuova produzione utilizzati in operazioni CAT o operazioni commerciali specializzate ("SPO") dovranno essere dotati di registratori di volo quando soddisfano determinati criteri riguardanti la massa massima al decollo, il tipo di propulsione o il numero massimo di posti che possono essere occupati. Inoltre, sono stati modificati i requisiti relativi al trattamento (conservazione, produzione, protezione e uso) delle registrazioni effettuate dai registratori di volo al fine di includere i tipi di registratori di volo introdotti dai nuovi requisiti relativi al trasporto di tali registratori. Il regolamento (UE) n. 965/2012 è stato ulteriormente modificato per garantire l'armonizzazione delle norme relative alle operazioni di volo, in particolare per quanto riguarda l'obbligo di dotarsi di una porta di sicurezza per la cabina di pilotaggio, e per recepire gli sviluppi tecnologici che hanno interessato l'ossigeno di pronto soccorso nelle operazioni CAT. Infine, lo stesso regolamento è stato modificato per consentire alle autorità competenti di rilasciare un'approvazione per l'elaborazione di una lista degli equipaggiamenti minimi (MEL) da parte delle organizzazioni di addestramento approvate (ATO).

Il nuovo regolamento di esecuzione (UE) 2019/1583<sup>488</sup> ha stabilito le disposizioni particolareggiate per l'attuazione delle norme fondamentali comuni sulla sicurezza aerea, per quanto riguarda le misure di cyber-sicurezza, in modifica del regolamento di esecuzione (UE) 2015/1998. In particolare, le modifiche si sono rese necessarie per il recepimento della recente modifica 16 dell'annesso 17 della Convenzione internazionale per l'aviazione civile, con cui sono state introdotte nuove norme concernente le misure preventive di cyber-sicurezza. In modifica dello stesso regolamento del 2015, il regolamento di esecuzione (UE) 2020/111<sup>489</sup> è intervenuto in materia di sicurezza delle attrezzature dell'aviazione civile e i paesi terzi che si considera applichino norme di sicurezza equivalenti alle norme fondamentali comuni in materia di sicurezza dell'aviazione civile.

---

<sup>487</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1387 della Commissione, del 1° agosto 2019, che modifica il regolamento (UE) n. 965/2012 della Commissione per quanto riguarda i requisiti per i calcoli delle prestazioni d'atterraggio del velivolo e le norme per la valutazione dello stato della superficie della pista, l'aggiornamento di determinati equipaggiamenti e requisiti di sicurezza dell'aeromobile e le operazioni effettuate senza approvazione operativa a lungo raggio (GUUE, L 229/1, 5.9.2019).

<sup>488</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1583 della Commissione, del 25 settembre 2019, che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2015/1998 che stabilisce disposizioni particolareggiate per l'attuazione delle norme fondamentali comuni sulla sicurezza aerea, per quanto riguarda le misure di cyber-sicurezza (GUUE, L 246/15, 26.9.2019).

<sup>489</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2020/111 della Commissione del 13 gennaio 2020 che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2015/1998 per quanto riguarda le attrezzature di sicurezza dell'aviazione civile e i paesi terzi che si considera applichino norme di sicurezza equivalenti alle norme fondamentali comuni in materia di sicurezza dell'aviazione civile (GUUE, L 21/1, 27.1.2020).



Di nuovo, il regolamento (UE) n. 1178/2011<sup>490</sup> è stato modificato per mezzo del regolamento di esecuzione (UE) 2019/1747<sup>491</sup> per quanto riguarda i requisiti per alcune licenze e alcuni certificati degli equipaggi di condotta, le norme sulle organizzazioni di addestramento e le autorità competenti. Nel dettaglio, sono stati chiariti o rettificati i requisiti tecnici ivi contenuti per rimediare agli errori e alle ambiguità redazionali; è stata poi stabilita l'estensione dei privilegi a determinate categorie di piloti e sono stati chiariti i contenuti dell'addestramento e degli esami.

Inoltre, ad essere chiariti sono stati anche le disposizioni in materia di istruzione teorica e di volo e i requisiti relativi a rinnovo e ripristino per l'abilitazione al volo strumentale e i requisiti per l'abilitazione al volo acrobatico, al traino di aliante e striscioni pubblicitari e al volo notturno e in montagna. Ulteriori chiarimenti hanno riguardato i requisiti applicabili agli istruttori e agli esaminatori.

Si è ritenuto poi opportuno modificare le norme relative alle organizzazioni di addestramento, al fine di riconoscere l'addestramento e l'esperienza a bordo di aeromobili non soggetti al regolamento stesso<sup>492</sup>, ai fini del conseguimento di una licenza a norma della parte FCL. Altra modifica ha riguardato i chiarimenti relativi alle norme applicabili per garantire l'efficacia della sorveglianza regolamentare delle DTO (organizzazioni di addestramento dichiarate).

#### **4. LA TUTELA DEI LAVORATORI DEL TRASPORTO FERROVIARIO ATTRAVERSO GLI INTERVENTI PER LA SICUREZZA FERROVIARIA IN AMBITO EUROPEO**

In data 27 maggio 2019, sono stati pubblicati in Gazzetta numerosi regolamenti di esecuzione ad integrazione e attuazione del c.d. "Quarto pacchetto ferroviario" europeo<sup>493</sup>, completato nel 2016, volto a rafforzare la sicurezza ferroviaria nell'Unione. È pertanto opportuno segnalare le principali novità che inevitabilmente impattano sulla sicurezza dei lavoratori nel settore del trasporto ferroviario.

In primo luogo, il regolamento di esecuzione (UE) 2019/779<sup>494</sup> stabilisce le disposizioni dettagliate sul sistema di certificazione dei soggetti responsabili della manutenzione dei veicoli, a norma della direttiva (UE) 2016/798 sulla sicurezza delle ferrovie. Sono stati pertanto dettagliatamente stabiliti i requisiti e i criteri di valutazione per le organizzazioni che chiedono un certificato per i soggetti responsabili della manutenzione (certificato ECM) o un certificato relativo a funzioni di manutenzione esternalizzate da un soggetto responsabile della manutenzione<sup>495</sup>. Sono inoltre indicati gli elementi essenziali dei componenti critici per la sicurezza che richiedono una particolare attenzione nelle procedure di manutenzione. Al riguardo, ogni fabbricante deve effettuare un'analisi del rischio per valutare le criticità delle funzioni e dei componenti, registrandole nella documentazione tecnica<sup>496</sup>. È quindi previsto che il fabbricante deve considerare le modalità di utilizzo per il componente e l'ambiente in cui sarà impiegato, mentre il soggetto responsabile della manutenzione deve avere accesso a tale documentazione tecnica e ha l'obbligo di fornire informazioni sui componenti critici identificati dal fabbricante. Inoltre, tale soggetto ha altresì l'obbligo di informare il fabbricante, il titolare dell'autorizzazione del tipo di veicolo e il titolare dell'autorizzazione del veicolo circa ulteriori componenti da esso ritenuti critici e non classificati come tali<sup>497</sup>. Come ricordato, *"(u)n soggetto o un'organizzazione responsabile di una o più delle funzioni di manutenzione di cui all'articolo 14, paragrafo 3, lettere da b) a d), della direttiva (UE) 2016/798, o di parte di tali funzioni di manutenzione, può applicare il sistema di certificazione su base volontaria, sulla base dei principi specificati all'articolo 6"*<sup>498</sup>. Al riguardo, il nuovo regolamento di esecuzione estende la validità dei certificati di cui al par. 5 del predetto art. 14 anche a tali certificati rilasciati su base volontaria. Di particolare rilievo sono i criteri per l'ac-

---

<sup>490</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1747 Della Commissione del 15 ottobre 2019 che modifica il regolamento (UE) n. 1178/2011 per quanto riguarda i requisiti per talune licenze e taluni certificati degli equipaggi di condotta, le norme sulle organizzazioni di addestramento e le autorità competenti (GUUE, L 268/23, 22.10.2019).

<sup>491</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1747 della Commissione del 15 ottobre 2019 che modifica il regolamento (UE) n. 1178/2011 per quanto riguarda i requisiti per talune licenze e taluni certificati degli equipaggi di condotta, le norme sulle organizzazioni di addestramento e le autorità competenti (GUUE, L 268/23, 22.10.2019).

<sup>492</sup> Allegato I "Aeromobili di cui all'articolo 2, paragrafo 3, lettera d)".

<sup>493</sup> Il "Quarto pacchetto ferroviario - Completare lo spazio ferroviario europeo unico per favorire la competitività e la crescita europea" è stato presentato dalla Commissione europea nel gennaio 2013 ed ha portato alla emanazione di tre regolamenti (regolamenti (UE) 2016/796, 2237/2016 e 2238/2016) e di tre direttive (direttive (UE) 2016/797, 2016/798 e 2016/2370).

<sup>494</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2019/779 della Commissione del 16 maggio 2019 che stabilisce disposizioni dettagliate su un sistema di certificazione dei soggetti responsabili della manutenzione dei veicoli a norma della direttiva (UE) 2016/798 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 445/2011 della Commissione (GUUE, L 139 I/360, 27.5.2019).

<sup>495</sup> Allegato II.

<sup>496</sup> Di cui all'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva (UE) 2016/797 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea.

<sup>497</sup> Art. 4.

<sup>498</sup> Considerando (9).

credito o il riconoscimento degli organismi di certificazione che partecipano alla valutazione e al rilascio di certificati ECM, di cui all'allegato I, affinché tali organismi rappresentino effettivamente uno strumento idoneo a gestire i rischi attraverso le dovute competenze. È inoltre stabilita la cooperazione tra tali organismi, al fine di effettuare controlli sui soggetti responsabili della manutenzione certificata.

Nell'Unione europea e di armonizzare le modalità di certificazione<sup>499</sup>. In aggiunta, al fine di svolgere efficacemente il compito di monitorare le attività degli organismi di certificazione mediante audit e ispezioni, l'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie deve raccogliere informazioni sulla natura degli organismi di certificazione attivi in tale settore e sul numero di certificati rilasciati a soggetti responsabili della manutenzione.<sup>500</sup>

In secondo luogo, il regolamento di esecuzione (UE) 2019/777<sup>501</sup> ha stabilito, all'interno del suo allegato, le specifiche comuni per il registro dell'infrastruttura ferroviaria (RINF). Pertanto, ciascuno Stato membro provvede affinché i valori dei parametri della propria rete ferroviaria siano informatizzati e salvati in un'applicazione elettronica conforme alle specifiche comuni ivi contenute<sup>502</sup>. Anzitutto, il registro deve contenere le caratteristiche della rete e deve essere utilizzato in combinazione con i valori dei parametri riportati nell'autorizzazione d'immissione sul mercato del veicolo per verificare la compatibilità tecnica fra un veicolo e una tratta. L'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie realizza e gestisce l'applicazione web del registro dell'infrastruttura (applicazione RINF) per fornire l'accesso ai registri di ciascuno Stato membro. I parametri per la verifica della compatibilità veicolo-tratta, di cui alla Tabella 1 (Oggetti del registro dell'infrastruttura), dovranno essere raccolti entro il 16 gennaio 2020. Al riguardo, gli Stati membri devono designare un organismo di registrazione nazionale, mentre i gestori delle infrastrutture hanno l'obbligo di raccogliere e trasmettere i dati completi, coerenti, esatti e aggiornati<sup>503</sup>.

Di particolare importanza è inoltre la raccomandazione (UE) 2019/780<sup>504</sup> che fornisce gli orientamenti comuni per stabilire modalità pratiche per il rilascio delle autorizzazioni di sicurezza ai gestori delle infrastrutture. Tali soggetti, infatti, ottengono un'autorizzazione di sicurezza dall'autorità nazionale preposta alla sicurezza dello Stato membro in cui è situata l'infrastruttura ferroviaria, per poter gestire e far funzionare un'infrastruttura ferroviaria<sup>505</sup>. L'autorizzazione si basa sulla accettazione del sistema di gestione della sicurezza del gestore dell'infrastruttura. Gli orientamenti anzitutto specificano che, conformemente all'art. 12 della direttiva (UE) 2016/798, le autorità dovrebbero elaborare una guida per la compilazione della domanda, per gestire il rilascio delle autorizzazioni di sicurezza, incluse le procedure da seguire<sup>506</sup>. Per di più, si precisa che i termini definiti dalle autorità nazionali per la presentazione, da parte del richiedente, di informazioni supplementari richieste o per lo svolgimento di visite, ispezioni e audit non dovrebbero pregiudicare il termine concesso per la valutazione di una domanda stabilito all'articolo 12, paragrafo 3, della stessa direttiva. Ad ogni modo, il termine per la presentazione delle informazioni supplementari dovrebbe essere ragionevole, ovvero proporzionato alla difficoltà di fornitura delle informazioni richieste e concordato con il richiedente<sup>507</sup>. L'accordo tra le parti è richiesto anche per il termine fissato per visite, ispezioni e audit<sup>508</sup>. Inoltre, nel caso in cui il richiedente fornisca le informazioni richieste con notevole ritardo, l'autorità dovrebbe decidere di prorogare il termine di presentazione della risposta del richiedente oppure di respingere direttamente la domanda. Anche il termine di adozione della decisione relativa al rilascio dell'autorizzazione di sicurezza può essere prorogato, ma solamente in alcuni casi<sup>509</sup>.

Le autorità, inoltre, sono chiamate a concordare le proprie valutazioni relative al riesame delle decisioni circa il rilascio dell'autorizzazione nel caso di infrastrutture transfrontaliere<sup>510</sup>. In aggiunta, è specificato che, nel caso in cui i gestori utilizzino i veicoli per scopi differenti, è opportuno che esso sia considerato come operante a titolo di impresa ferroviaria nell'ambito del suo sistema di gestione della sicurezza e della sua autorizzazione di sicurezza senza che vi sia bisogno di richiedere

---

<sup>499</sup> Art. 12.

<sup>500</sup> Art. 13.

<sup>501</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2019/777 della Commissione del 16 maggio 2019 relativo alle specifiche comuni per il registro dell'infrastruttura ferroviaria e che abroga la decisione di esecuzione 2014/880/UE (GUUE, L 139 I/312, 27.5.2019).

<sup>502</sup> Art. 1, par. 2.

<sup>503</sup> Art. 5.

<sup>504</sup> Raccomandazione (UE) 2019/780 della Commissione del 16 maggio 2019 sulle modalità pratiche per il rilascio delle autorizzazioni di sicurezza ai gestori delle infrastrutture (GUUE, L 139 I/390, 27.5.2019).

<sup>505</sup> Ex articolo 12 della direttiva (UE) 2016/798 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, sulla sicurezza delle ferrovie.

<sup>506</sup> Punto 7.

<sup>507</sup> Punto 17.

<sup>508</sup> Punto 22.

<sup>509</sup> Punto 4.9, allegato II.

<sup>510</sup> Punto 41.

un certificato di sicurezza distinto<sup>511</sup>. È precisato infine il modo in cui l'autorità dovrebbe classificare le criticità individuate nel corso della valutazione del fascicolo di domanda, affinché il richiedente comprenda la gravità di eventuali criticità sollevate dall'autorità. Sono pertanto evidenziate le categorie delle criticità, dal tipo 1 al tipo 4, a seconda del loro peso<sup>512</sup>.

Alcuni regolamenti di esecuzioni hanno invece modificato le specifiche tecniche di interoperabilità (STI) secondo gli obiettivi specifici stabiliti dalla recente decisione delegata (UE) 2017/1474. Si ricorda che le STI riguardano i sottosistemi di cui all'allegato II della direttiva (UE) 2016/797. Come recita la direttiva del 2016, in sintesi, *“(il) perseguimento dell’interoperabilità nel sistema ferroviario dell’Unione dovrebbe portare alla definizione di un livello ottimale di armonizzazione tecnica e consentire di facilitare, migliorare e sviluppare i servizi di trasporto ferroviario internazionale all’interno dell’Unione e con i paesi terzi e contribuire alla graduale realizzazione del mercato interno delle apparecchiature e dei servizi per la costruzione, il rinnovo, la ristrutturazione e il funzionamento del sistema ferroviario dell’Unione”*. Da tale obiettivo, quindi, dipende, oltre il livello delle prestazioni, la qualità e il costo dei servizi, anche la sicurezza del sistema ferroviario in ambito europeo.

In questo ambito, il regolamento di esecuzione (UE) 2019/773<sup>513</sup> ha adottato la STI per il sottosistema “Esercizio e gestione del traffico” del sistema ferroviario nell’Unione europea, abrogando la decisione 2012/757/UE. Il regolamento in parola si basa sulla raccomandazione ERA-REC-125 dell’Agenzia dell’Unione europea per le ferrovie del 25 ottobre 2018. Si evidenziano in particolare le specifiche in materia di salute e sicurezza di cui al punto 4.7, ricomprendenti gli accertamenti sanitari e le valutazioni psicologiche nonché i requisiti medici per il personale che partecipa all’esercizio del sottosistema. Il regolamento di esecuzione (UE) 2019/774<sup>514</sup> ha invece stabilito la STI per il sottosistema “Materiale rotabile — Rumore” ai carri merci esistenti. Come evidenziato dal regolamento, *“il rumore ambientale, in particolare il rumore ferroviario, resta una grave minaccia per la salute umana”*<sup>515</sup>. Le disposizioni riguardano soprattutto l’impiego di carrelli esistenti adeguati mediante l’installazione di ceppi dei freni in materiale composito per le c.d. tratte meno rumorose. Con “tratta meno rumorosa” si intende una parte dell’infrastruttura ferroviaria, di una lunghezza minima di 20 km, su cui il numero medio di treni merci che circolano quotidianamente durante le ore notturne sia superiore a 12<sup>516</sup>. Sono gli Stati membri a dover designare le tratte meno rumorose secondo la procedura contenuta nell’appendice D.1 dell’allegato del regolamento in parola, comunicando l’elenco - da aggiornare almeno ogni cinque anni - all’Agenzia dell’Unione europea per le ferrovie.<sup>517</sup>

Il regolamento di esecuzione (UE) 2019/776<sup>518</sup> è intervenuto in modifica di una serie di regolamenti al fine di adeguare le STI applicabili a diversi sottosistemi. Sono stati normati i punti in sospeso relativi soprattutto: alle specifiche in materia di progettazione di binari compatibili con l’utilizzo del freno a correnti parassite e al valore minimo del fattore per i codici di traffico; alle specifiche in materia di effetti aerodinamici, alla sicurezza passiva, ai sistemi a scartamento variabile e ai sistemi di frenatura; alle specifiche in materia di condizioni di prova per le prove su binario e ai sistemi a scartamento variabile; ai sistemi a scartamento variabile automatico.

Si segnala infine che, in esecuzione dell’art. 14 della decisione delegata (UE) 2017/1474, il nuovo regolamento di esecuzione (UE) 2019/775<sup>519</sup> ha rivisto la procedura di controllo delle modifiche della STI TAP<sup>520</sup> per il sottosistema “Applicazioni telematiche per i passeggeri”. Allo stesso modo, in esecuzione dell’art. 13 della stessa decisione delegata,

---

<sup>511</sup> Considerando (6).

<sup>512</sup> Punti 33 e 34.

<sup>513</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2019/773 della Commissione, del 16 maggio 2019, relativo alla specifica tecnica di interoperabilità per il sottosistema “Esercizio e gestione del traffico” del sistema ferroviario nell’Unione europea e che abroga la decisione 2012/757/UE (GUUE, L 139/5, 27.5.2019).

<sup>514</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2019/774 della Commissione, del 16 maggio 2019, che modifica il regolamento (UE) n. 1304/2014 per quanto riguarda l’applicazione della specifica tecnica di interoperabilità per il sottosistema “Materiale rotabile — Rumore” ai carri merci esistenti (GUUE, L 139/89, 27.5.2019).

<sup>515</sup> Considerando (2).

<sup>516</sup> La nuova definizione è stabilita nel nuovo art. 5 *ter* del regolamento (UE) n. 1304/2014.

<sup>517</sup> Nuovo art. 5 *quater* del regolamento (UE) n. 1304/2014.

<sup>518</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2019/776 della Commissione del 16 maggio 2019 che modifica i regolamenti (UE) n. 321/2013, (UE) n. 1299/2014, (UE) n. 1301/2014, (UE) n. 1302/2014, (UE) n. 1303/2014 e (UE) 2016/919 della Commissione e la decisione di esecuzione 2011/665/UE della Commissione per quanto riguarda l’allineamento alla direttiva (UE) 2016/797 del Parlamento europeo e del Consiglio e l’attuazione di obiettivi specifici stabiliti nella decisione delegata (UE) 2017/1474 della Commissione (GUUE, LI 139/108, 27.5.2019).

<sup>519</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2019/775 della Commissione del 16 maggio 2019 che modifica il regolamento (UE) n. 454/2011 per quanto riguarda la gestione del controllo delle modifiche (GUUE, L 139 I/103, 27.5.2019).

<sup>520</sup> Di cui alla sezione 7.5 dell’allegato I del regolamento (UE) n. 454/2011 della Commissione, del 5 maggio 2011, relativo alle specifiche tecniche di interoperabilità per il sottosistema “applicazioni telematiche per i passeggeri” del sistema ferroviario transeuropeo.

il regolamento di esecuzione (UE) 2019/778<sup>521</sup> ha revisionato la procedura di controllo delle modifiche della STI TAF<sup>522</sup> per il sottosistema “Applicazioni telematiche per il trasporto merci”

## 5. LA NORMATIVA NAZIONALE PER IL TRASPORTO DI PERSONE

Anche in ambito nazionale, il Legislatore ha emanato dei provvedimenti volti a disciplinare l’aspetto prevenzionistico del trasporto di persone.

Il riferimento è al d.lgs. dell’11 maggio 2019 n. 50, recante disposizioni sulla sicurezza ferroviaria, e al decreto del 29 maggio n. 189, recante disposizioni tecniche riguardanti l’esercizio e la manutenzione degli impianti a fune adibiti al trasporto pubblico di persone.

Nello specifico, con il d.lgs. n. 50/2019 è stata data attuazione alla direttiva 2016/798 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 maggio 2016, che fa parte del ‘IV Pacchetto ferroviario’.

Il provvedimento ha previsto disposizioni volte a sviluppare e a migliorare la sicurezza del sistema ferroviario, nonché a migliorare l’accesso al mercato per la prestazione di servizi ferroviari.

Tali disposizioni si applicano all’intero sistema ferroviario, che è suddiviso in sottosistemi di natura strutturale e funzionale, e riguardano i requisiti di sicurezza del sistema nel suo complesso, compresa la gestione sicura dell’infrastruttura e del traffico, nonché l’interazione fra imprese ferroviarie, gestori dell’infrastruttura e altri soggetti nel sistema ferroviario.

Invece non si applicano:

- alle metropolitane;
- ai tram e ai veicoli leggeri su rotaia, nonché alle infrastrutture utilizzate soltanto da tali veicoli;
- alle infrastrutture ferroviarie private, ivi compresi i binari di raccordo privati, utilizzate per fini non commerciali dal proprietario o da un operatore per le loro rispettive attività di trasporto merci o per il trasporto di persone, nonché ai veicoli utilizzati esclusivamente su tali infrastrutture;
- alle infrastrutture per il trasporto leggero su rotaia, utilizzate occasionalmente da veicoli ferroviari nelle condizioni operative del sistema di trasporto leggero su rotaia, ove è necessario il transito di quei veicoli soltanto a fini di connettività;
- ai veicoli utilizzati principalmente sulle infrastrutture per il trasporto leggero su rotaia, ma attrezzati con alcuni componenti ferroviari necessari per consentire il transito a tali veicoli su una sezione confinata e limitata di infrastruttura ferroviaria soltanto a fini di connettività.

Nell’articolo 4 è stato dettagliato il ruolo dei soggetti del sistema ferroviario nello sviluppo e miglioramento della sicurezza ferroviaria, ovvero il ruolo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (ANSFISA), delle imprese ferroviarie, dei gestori dell’infrastruttura, dei soggetti responsabili della manutenzione (ECM) e di tutti gli altri soggetti la cui azione ha un potenziale impatto sul funzionamento sicuro del sistema ferroviario (fabbricanti, fornitori di servizi di manutenzione, detentori, fornitori di servizi, enti appaltanti, trasportatori, speditori, consegnatari, caricatori, scaricatori, riempitori e svuotatori). L’articolo 8 è stato invece dedicato ai sistemi di gestione della sicurezza. Precisamente, è stato previsto che i gestori dell’infrastruttura e le imprese ferroviarie devono elaborare i propri sistemi di gestione della sicurezza (SGS) al fine di garantire che il sistema ferroviario raggiunga almeno i CST, sia conforme ai requisiti di sicurezza contenuti nelle STI e che siano applicati gli elementi pertinenti dei CSM e le norme nazionali.

Il sistema di gestione della sicurezza (SGS) deve essere documentato in tutti i suoi elementi pertinenti e deve descrivere, in particolare, la ripartizione delle responsabilità in seno all’organizzazione del gestore dell’infrastruttura o dell’impresa ferroviaria. Gli elementi essenziali di cui deve comporsi il sistema di gestione della sicurezza sono stati puntualmente elencati nel comma 3 dell’articolo 8.

Nella norma è stato altresì precisato che i sistemi di gestione della sicurezza sono concepiti in modo tale da garantire il coordinamento delle procedure di emergenza del gestore dell’infrastruttura con tutte le imprese ferroviarie che operano sulla sua infrastruttura e con i servizi di emergenza, in modo da facilitare l’intervento rapido dei servizi di soccorso, e con qualsiasi altro soggetto che possa essere coinvolto in una situazione di emergenza, ivi compresi altri gestori dell’infrastruttura in caso di infrastrutture interconnesse.

---

<sup>521</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2019/778 della commissione del 16 maggio 2019 che modifica il regolamento (UE) n. 1305/2014 per quanto riguarda la gestione del controllo delle modifiche (GUUE, L 139 I/356, 27.5.2019).

<sup>522</sup> Di cui alla sezione 7.2 dell’allegato del regolamento (UE) n. 1305/2014 della Commissione, dell’11 dicembre 2014, relativo alla specifica tecnica di interoperabilità per il sottosistema Applicazioni telematiche per il trasporto merci del sistema ferroviario dell’Unione europea e che abroga il regolamento (CE) n. 62/2006.

Nell'articolo 9 del d.lgs. n. 50/2019 invece, sono state inserite le disposizioni in materia di Certificato di sicurezza unico, che ha lo scopo di fornire la prova che l'impresa ferroviaria interessata ha posto in essere un proprio sistema di gestione della sicurezza ed è in grado di operare in modo sicuro nell'area di esercizio prevista. Il certificato specifica il tipo e la portata delle attività ferroviarie in oggetto e l'area di esercizio.

Solo alle imprese ferroviarie titolari del certificato di sicurezza unico è consentito l'accesso all'infrastruttura ferroviaria. Il Capo IV del d.lgs. n. 50/2019 è dedicato all'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (ANSFISA): principi che ne regolano l'attività e il funzionamento; compiti in ambito ferroviario; supervisione; principi che ne regolano le decisioni; relazione annuale.

Il Capo V invece reca le disposizioni in materia di indagini sugli incidenti e sugli inconvenienti. Tra queste, l'articolo 20 disciplina l'Organismo investigativo nazionale presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: all'Organismo investigativo, a seguito di incidenti gravi, è attribuito il compito di svolgere indagini con l'obiettivo di migliorare la sicurezza ferroviaria e la prevenzione di incidenti nel sistema ferroviario italiano. Oltre che sugli incidenti gravi, può indagare sugli incidenti e sugli inconvenienti che, in circostanze simili, avrebbero potuto determinare incidenti gravi, tra cui in particolare guasti tecnici ai sottosistemi di natura strutturale o ai componenti di interoperabilità del sistema ferroviario italiano.

La procedura investigativa da seguire è disciplinata dall'articolo 23. L'indagine condotta dall'Organismo investigativo, su un incidente o un inconveniente, è oggetto di una relazione redatta in forma appropriata rispetto alla tipologia e alla gravità dell'evento, nonché alla pertinenza dei risultati dell'indagine. È altresì prevista la pubblicazione di una relazione annuale, entro il 30 settembre di ogni anno, con la quale l'Organismo investigativo riferisce sulle indagini svolte nel corso dell'anno precedente, sulle raccomandazioni formulate in materia di sicurezza e sulle relative azioni intraprese. Il Legislatore ha anche stabilito che, entro sette giorni dall'apertura di un'indagine, l'Organismo investigativo deve informare l'ERA. L'informazione deve riportare la data, l'ora e il luogo dell'evento, la tipologia di evento e le sue conseguenze in termini di decessi, lesioni e danni materiali.

Nell'articolo 26 è stato puntualizzato che le raccomandazioni in materia di sicurezza formulate dall'Organismo investigativo non costituiscono in alcun caso una presunzione di colpa o responsabilità per un incidente o inconveniente, nell'ambito dei procedimenti dell'Autorità giudiziaria. Esse sono indirizzate all'ANSFISA e, se il loro carattere lo richiede, all'ERA, ad altri soggetti interessati o autorità dello Stato o di altri Stati membri.

Spetta al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, alle autorità nazionali interessate e all'ANSFISA adottare le misure necessarie per garantire che tutti i soggetti interessati tengano debitamente conto di dette raccomandazioni e che, ove opportuno, esse siano recepite con misure concrete da parte dei rispettivi destinatari.

L'articolo 3 del d.lgs. n. 50/2019 reca una serie di definizioni, tra le quali quella di Organismo indipendente ferroviario (OIF), ovvero un organismo di terza parte riconosciuto dall'ANSFISA per lo svolgimento di compiti afferenti alla sicurezza ferroviaria, quali l'effettuazione di valutazioni di conformità e di processo, qualifiche di laboratori, esecuzione di prove, nei relativi processi autorizzativi sulla base di norme nazionali non soggette a notifica, anche attraverso la stipula di specifici accordi con l'Ente unico nazionale di accreditamento di cui all'articolo 4 della legge 23 luglio 2009, n. 99.

Con il decreto direttoriale dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF) n. 2/2019 essa ha attribuito temporaneamente le funzioni di Organismo Indipendente Ferroviario (OIF) agli Organismi che alla data 15 giugno 2019 erano in possesso della qualifica di Verificatore Indipendente di Sicurezza (VIS) ai sensi del d.lgs. n. 162/2007, con abilitazione per il settore "metodi comuni di sicurezza", ovvero di riconoscimento di Organismi di Valutazione del procedimento di gestione dei rischi secondo il Regolamento (UE) N.402/2013 (OdV) rilasciate da ANSF in relazione alle specifiche competenze per Sottosistemi e Settori.

Invece, in attuazione degli artt. 2 comma 4, 16 comma 2, lettera bb), 28 e 31 comma 3 del d.lgs. n. 50/2019 è stato emanato il decreto n. 3/2019 dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF), recante 'Disciplina delle regole e delle procedure, ai sensi dell'art. 16, comma 2, lettera bb), del decreto legislativo 14 maggio 2019, n. 50, applicabili alle reti funzionalmente isolate dal resto del sistema ferroviario nonché ai soggetti che operano su tali reti'.

Il provvedimento si applica alle reti funzionalmente isolate dal resto del sistema ferroviario ed adibite unicamente a servizi passeggeri locali, urbani o suburbani, nonché ai soggetti che operano esclusivamente su tali reti, individuate dal decreto ministeriale di cui all'art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 50/2019.

Nel dettaglio, la disciplina emanata con il decreto n. 3/2019 è la seguente:

- Allegato 1 'Norme sui requisiti del Sistema di Gestione della Sicurezza, per l'applicazione dei *Common Safety Methods*, per il rilascio delle abilitazioni al personale, per il rilascio del certificato di idoneità all'esercizio e sulla supervisione applicabili alle reti funzionalmente isolate dal resto del sistema ferroviario' in attuazione del disposto di cui agli artt. 28 e 16, comma 2, lettera bb), punti 1, 2, 3 e 5 del decreto legislativo 14 maggio 2019, n. 50;

- Allegato 2 'Norme per l'applicazione e la certificazione dei sistemi di gestione della manutenzione dei veicoli circolanti sulle reti funzionalmente isolate dal resto del sistema ferroviario" in attuazione del disposto di cui all'art. 16, comma 2, lettera bb), punto 2 del decreto legislativo 14 maggio 2019, n. 50';
- Allegato 3 'Norme per la registrazione dei veicoli circolanti sulle reti funzionalmente isolate dal resto del sistema ferroviario" in attuazione del disposto di cui all'art. 16, comma 2, lettera bb), punto 7 del decreto legislativo 14 maggio 2019, n. 50'.

Invece, gli aspetti connessi al rilascio dell'autorizzazione di messa in servizio dei sottosistemi strutturali e dei veicoli, in attuazione del disposto di cui all'art. 16, comma 2, lettera bb), punto 4 del d.lgs. n. 50/2019, sono disciplinati nelle 'Linee guida per il rilascio delle autorizzazioni relative a veicoli, tipi di veicolo, sottosistemi strutturali e applicazioni generiche n. 1/2019' del 28 giugno 2019, emanate con nota protocollo ANSF prot. 0012813 del 28 giugno 2019.

Per rendere operativo il pilastro tecnico del IV pacchetto ferroviario, in vigore dal 16 giugno 2019, è stato altresì siglato il 7 giugno 2019, presso il Ministero Infrastrutture, l'Accordo di cooperazione tra l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF) e l'Agenzia dell'Unione Europea per le Ferrovie (ERA)

Nello specifico, l'Accordo stabilisce le condizioni secondo le quali l'ANSF e l'ERA coopereranno relativamente ai certificati di sicurezza unici, alle autorizzazioni dei veicoli e dei veicoli tipo, in conformità con la legislazione europea applicabile, incluso il pre-engagement.

L'obiettivo generale dell'Accordo è quello di garantire una distribuzione efficiente delle funzioni e dei compiti tra l'ANSF e l'ERA, senza diminuire gli elevati livelli di sicurezza, a norma del considerando n. 17 del Regolamento (UE) 2016/796.

Sempre al fine di rendere gli impianti utili al trasporto delle persone più sicuri, è stato emanato il decreto dirigenziale n. 189 del 29 maggio 2019. Precisamente, con un comunicato del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - pubblicato nella G.U. n. 135 dell'11 giugno 2019 - è stato reso noto che, con il decreto dirigenziale n. 189<sup>523</sup>, sono stati approvati i modelli dei regolamenti di esercizio e relativi allegati per tipologia di impianto in servizio pubblico, per il trasporto di persone di cui al decreto 11 maggio 2017, relativo a 'Impianti aerei e terrestri. Disposizioni tecniche riguardanti l'esercizio e la manutenzione degli impianti a fune adibiti al trasporto pubblico di persone'.

Nel dettaglio, sono stati approvati i seguenti modelli di Regolamento di Esercizio:

- Regolamento di Esercizio per funivia bifune con movimento "a va e vieni" o "a va o vieni" o funicolare;
- Regolamento di Esercizio per funivia monofune a collegamento temporaneo;
- Regolamento di Esercizio per seggiovia ad attacchi permanenti;
- Regolamento di Esercizio per sciovia.

Ogni regolamento contiene norme riguardanti:

- disposizioni generali di gestione dell'impianto;
- mansioni e regolamenti relativi al personale;
- modalità di esercizio: orari, trasporto disabili, trasporto merci, assistenza e soccorso, ecc.;
- disposizioni per i viaggiatori;
- documenti di impianto;
- controlli in esercizio;
- ispezioni periodiche;
- specificità degli impianti;
- piani di evacuazione.

All'articolo 2 del decreto n. 189/2019 è stato specificato che tutte le precedenti disposizioni in materia in contrasto con il decreto stesso sono abrogate.

<sup>523</sup> Il decreto n. 189/2019, con i relativi allegati, è stato pubblicato sul sito internet del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

## LA SICUREZZA DEL LAVORO NEL SETTORE MARITTIMO

*SOMMARIO: - 1. Premessa; - 2. La tutela dei lavoratori del trasporto marittimo in ambito europeo e nazionale; - 3. I requisiti tecnici per le navi adibite alla navigazione interna; - 4. La formazione del personale marittimo; - 5. Il trasporto via mare di merci pericolose - 6. Chiarimenti operativi per il settore della navigazione marittima; - 7. Gli infortuni nel settore marittimo-portuale.*

**1. PREMESSA**

Sul versante europeo, di particolare rilievo è la direttiva (UE) 2019/1159 sui requisiti minimi di formazione per la gente di mare e sul riconoscimento dei certificati, finalizzata al recepimento delle ultime modifiche della relativa convenzione STCW. Le principali novità riguardano l'idoneità al servizio e il reciproco riconoscimento dei certificati per facilitare la circolazione della gente di mare all'interno e fuori l'Unione. Successivamente, invece, la decisione di esecuzione (UE) 2019/1217 ha apportato delle correzioni alle norme armonizzate per i dispositivi individuali di galleggiamento (giubbotti di salvataggio), su impulso della obiezione presentata dalla Svezia a seguito di gravi incidenti degli operatori che utilizzavano tali dispositivi. Più recentemente, la direttiva (UE) 2019/1834 ha apportato adeguamenti tecnici agli allegati II e IV della direttiva 92/29/CEE che contiene le prescrizioni minime di sicurezza e di salute per promuovere una migliore assistenza medica a bordo delle navi.

E ancora, il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1397 ha stabilito i requisiti di progettazione, costruzione ed efficienza e alle norme di prova per l'equipaggiamento marittimo, mentre il regolamento di esecuzione (UE) 2019/2128 ha fornito il modello di certificato ufficiale e le norme per il suo rilascio per le merci consegnate a navi in uscita dall'Unione e destinate all'approvvigionamento o al consumo di equipaggio e passeggeri. Ancor più recentemente, la nuova direttiva delegata (UE) 2020/12 ha integrato la direttiva (UE) 2017/2397, stabilendo le norme relative alle qualifiche professionali, all'omologazione dei simulatori e all'idoneità medica. Particolare attenzione è fornita, dalle norme tecniche stabilite negli allegati, alla conoscenza e alla attuazione della normativa di salute e sicurezza sul lavoro, nonché alle valutazioni mediche "caso per caso" per l'accertamento dell'idoneità medica dei lavoratori del settore.

Altri atti europei hanno poi dato esecuzione alla normativa europea sulla sicurezza del trasporto marittimo. Anzitutto, il regolamento di esecuzione (UE) 2018/1973 ha disposto specifiche tecniche per il sistema ECDIS interno (sistema di visualizzazione delle carte nautiche elettroniche e di informazione per la navigazione interna), mentre il regolamento di esecuzione (UE) 2018/2032 ha aggiornato il regolamento (CE) n. 416/2007 sulle specifiche tecniche relative agli avvisi ai naviganti. Successivamente, il regolamento di esecuzione (UE) 2019/838 ha aggiornato le specifiche tecniche per i sistemi di localizzazione e monitoraggio dei natanti; il regolamento delegato (UE) 2019/839 è intervenuto sul livello sonoro dei veicoli a motore e sui dispositivi silenziatori di sostituzione; e il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1744 ha stabilito le specifiche tecniche del sistema elettronico di segnalazione navale per la navigazione interna. Merita di essere segnalata, sul finire, la rettifica alla direttiva (UE) 2016/1629 secondo la quale i documenti che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva, rilasciati a norma della direttiva 2006/87/CE prima del 6 ottobre 2018, restano validi fino alla loro scadenza.

Sul versante nazionale, al fine di garantire il recepimento di alcune direttive europee relative al settore marittimo, nella legge n. 117/2019 (c.d. Legge di delegazione europea 2018) il Governo italiano è stato delegato ad adottare i decreti legislativi necessari a darne attuazione.

Invece, con il decreto n. 139 del 7 novembre 2019 è stato adottato il regolamento che disciplina: l'impiego delle guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana che transitano in acque internazionali a rischio pirateria; le modalità per l'acquisto, l'imbarco, lo sbarco, il porto, il trasporto e l'utilizzo delle armi e del relativo munizionamento; nonché i rapporti tra le guardie giurate e il comandante della nave con riguardo alle modalità operative di svolgimento dei servizi a bordo.

Inoltre, sulla scia degli ultimi due anni, gli aspetti prevenzionistici del lavoro nel settore marittimo hanno continuato ad essere oggetto di grande attenzione del Legislatore nazionale, sia sul versante della definizione di aspetti/requisiti tecnici necessari ad assicurare la sicurezza della navigazione, sia sul versante della formazione del personale marittimo.

In tal senso, sono stati emanati - in attuazione della normativa comunitaria - il d.lgs. n. 114 del 7 settembre 2018 ed il decreto del 31 ottobre 2018 recanti i requisiti tecnici delle unità navali addette alla navigazione interna. Mentre in tema

di certificati di sicurezza è stato emanato il decreto del 24 febbraio 2020<sup>524</sup> recante l'approvazione di alcuni modelli. Sul versante invece della formazione: sono state approvate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con il decreto del 24 settembre 2018 n. 112<sup>525</sup>, le linee guida per la formazione iniziale e l'aggiornamento professionale dei piloti dei porti; è stato ridefinito il percorso formativo per accedere alle figure di allievo ufficiale di coperta e allievo ufficiale di macchina, con il decreto n. 119 del 10 ottobre 2018; infine, con il decreto ministeriale del 22 novembre 2018, è stato individuato il percorso professionale integrativo per i possessori dei titoli nazionali per la navigazione costiera. Novità legislative anche per il trasporto via mare di merci pericolose. Infatti con il decreto del 25 giugno 2019<sup>526</sup> è stata disposta la modifica del decreto n. 303 del 7 aprile 2014 recante 'Procedure per il rilascio dell'autorizzazione all'imbarco e trasporto marittimo e per il nulla osta allo sbarco e al reimbarco su altre navi (*transshipment*) delle merci pericolose'. I rischi associati alle operazioni di sbarco in ambito portuale di merci pericolose sono stati anche oggetto di approfondimento del volume INAIL 'Manuale per la valutazione del rischio chimico correlato alle merci sbarcate in ambito portuale'.

Inoltre, la sicurezza della navigazione connessa al trasporto di merci pericolose è stata oggetto della circolare n. 35 del 23 luglio 2019<sup>527</sup>, con la quale il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Comando generale del corpo delle Capitanerie di porto - ha anticipato l'entrata in vigore dell'emendamento 39 - 18 al Codice IMDG, a decorrere dal 1° settembre 2019.

Il settore della navigazione marittima è stato altresì oggetto di chiarimenti operativi. Precisamente, chiarimenti operativi per gli operatori del settore della navigazione marittima sono pervenuti con la circolare n. 149 del 25 febbraio 2019<sup>528</sup>, con la quale il Ministero dell'Interno ha fornito delle disposizioni applicative del D.P.R. n. 239/2017, recante la nuova disciplina volta ad attuare la libera circolazione degli equipaggiamenti marittimi nel mercato interno assicurando, al contempo, l'esigenza della sicurezza in mare, della tutela della pubblica incolumità e dei consumatori, nonché della protezione ambientale.

Ulteriori chiarimenti, di tipo operativo, sono pervenuti dall'INAIL con la circolare n. 49 del 4 dicembre 2018<sup>529</sup> - in merito ai servizi telematici 'Registro di esposizione ad agenti cancerogeni e mutageni' e 'Registro di esposizione ad agenti biologici' - e con l'avviso<sup>530</sup> pubblicato sul proprio sito istituzionale, con il quale è stato reso noto il rinvio del termine di pagamento dei premi di autoliquidazione 2018-2019 per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Ciò al fine di consentire l'applicazione delle nuove tariffe dei premi e contributi INAIL per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, come disposto dalla legge di bilancio 2019.

L'attenzione legislativa per la sicurezza del settore marittimo è conseguenza dei numerosi infortuni che in tale settore continuano ancora a verificarsi. Infatti, gli operatori del settore marittimo sono una delle categorie lavorative maggiormente a rischio infortuni. Ad incidere sulla percentuale di eventi infortunistici e, più in generale, sulle condizioni di salute della gente di mare, è la stessa natura del lavoro a bordo delle navi. Le condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori marittimi sono state spesso oggetto di approfondite analisi. In tal senso, anche un recente studio condotto dall'INAIL riportato in un Report dal titolo 'Gli infortuni dei lavoratori del mare', scaricabile gratuitamente sul sito dell'INAIL.

Più nel dettaglio, il rapporto si compone di due sezioni: la prima rivolta all'analisi di contesto e al profilo di rischio del settore, la seconda inerente i dati delle Schede infortuni di cui al d.d. 30 maggio del 2000, integrati con le informazioni sulle cause e dinamiche infortunistiche del Sistema di sorveglianza nazionale Infor.Mo.

'La tutela della salute e sicurezza della gente di mare' è stata altresì oggetto di approfondimento di un volume edito INAIL: Salute e sicurezza sul lavoro del personale hotel a bordo delle navi. Un opuscolo rivolto al personale di hotel a bordo delle navi, come guida sulle buone pratiche e una serie di raccomandazioni per lavorare in salute e sicurezza.

---

<sup>524</sup> Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 24 febbraio 2020 - Approvazione dei modelli di certificati di sicurezza.

<sup>525</sup> Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 24 settembre 2018 n. 112 - 'Approvazione delle linee guida per la formazione iniziale e l'aggiornamento professionale dei piloti dei porti'. Pubblicato nella G.U. n.235 del 9 ottobre 2018.

<sup>526</sup> Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 25 giugno 2019- Modifica del decreto 7 aprile 2014 recante Procedure per il rilascio dell'autorizzazione all'imbarco e trasporto marittimo e per il nulla osta allo sbarco e al reimbarco su altre navi (*transshipment*) delle merci pericolose.

<sup>527</sup> Circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 23 luglio 2019 n. 35 - Sicurezza della navigazione. Serie Merci Pericolose. Implementazione anticipata emendamento 39 - 18 IMDG Code adottato il 24/05/2018 con Risoluzione MSC.442(99).

<sup>528</sup> Circolare del Ministero dell'Interno, 25 febbraio 2019 n. 149 - 'Disposizioni applicative del Decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 2017, n. 239 di attuazione della Direttiva 2014/90/UE sull'equipaggiamento marittimo.

<sup>529</sup> Circolare INAIL del 4 dicembre 2018 n. 49 - Registro di esposizione ad agenti cancerogeni e mutageni e Registro di esposizione ad agenti biologici. Chiarimenti per il settore della navigazione marittima'.

<sup>530</sup> Avviso INAIL del 4 gennaio 2019 - 'Autoliquidazione 2018-2019: rinvio del termine di pagamento dei premi'.



Per concludere, a parere di chi scrive, è doveroso sottolineare come, nonostante l'intensificarsi, negli ultimi anni, degli interventi normativi in materia prevenzionistica afferenti al settore marittimo, continuino ancora ad essere assenti nel nostro panorama normativo i decreti<sup>531</sup> che dovranno dettare le disposizioni necessarie a consentire il coordinamento della disciplina del d.lgs. 81/2008 con la normativa relativa alle attività lavorative a bordo delle navi, di cui al decreto legislativo 27 luglio 1999 n. 271. Decreti la cui emanazione è ormai da troppo tempo attesa, e ancora pertanto nel novero dei circa venti provvedimenti previsti dal d.lgs. n. 81/2008 inattuati.

## 2. LA TUTELA DEI LAVORATORI DEL TRASPORTO MARITTIMO IN AMBITO EUROPEO E NAZIONALE

A livello europeo, tra le novità più rilevanti in materia di sicurezza marittima si segnala la direttiva (UE) 2019/1159<sup>532</sup> sui requisiti minimi di formazione per la gente di mare e sul riconoscimento dei certificati, in modifica della direttiva 2008/106/CE e in abrogazione della direttiva 2005/45/CE.

Anzitutto, la direttiva 2008/106/CE è stata modificata, al fine di recepire le ultime modifiche della convenzione STCW<sup>533</sup> - di cui tutti gli Stati membri sono firmatari - relative alla formazione e alle qualifiche della gente di mare. In particolare, ci si riferisce alla gente di mare che presta servizio a bordo di navi rientranti nell'ambito di applicazione del codice IGF<sup>534</sup>, di navi da passeggeri e di navi che incrociano nelle acque polari.

In linea generale, tuttavia, l'art. 15 della direttiva in parola, concernente l'idoneità al servizio (in particolare, la prevenzione dell'affaticamento attraverso la previsione del riposo), deve essere rispettato da tutti, tenendo debitamente conto degli orientamenti contenuti nel codice di formazione della gente di mare, del rilascio dei brevetti e della guardia<sup>535</sup>.

Riguardo al reciproco riconoscimento dei certificati per facilitare la circolazione della gente di mare all'interno dell'Unione, gli Stati membri devono anzitutto garantire che l'accettazione dei certificati di addestramento rilasciati da altri Stati membri sia subordinata a ragioni riconoscibili da parte del marittimo interessato. Tra le disposizioni concernenti il riconoscimento dei certificati rilasciati da Stati terzi, il termine per l'adozione di una decisione di riconoscimento della Commissione è prorogato da 18 a 24 mesi e, qualora il Paese terzo dovesse attuare azioni correttive considerevoli, comprese modifiche di disposizioni giuridiche, potrà essere ulteriormente prorogato a 36 mesi<sup>536</sup>. Ciò soprattutto perché l'attuale termine di 18 mesi non tiene conto della complessità della procedura, che comprende un'ispezione sul campo condotta dall'Agenzia europea per la sicurezza marittima. Disposizione fondamentale quella che statuisce che, al fine di garantire un lavoro dignitoso per la gente di mare, per riconoscere un Paese terzo è necessario verificare che abbia ratificato la Convenzione OIL sul lavoro marittimo del 2006<sup>537</sup>. È poi importante evidenziare che nel regime di reciproco riconoscimento sono stati inclusi anche i certificati medici rilasciati alla gente di mare sotto l'autorità degli Stati membri<sup>538</sup>. Ad essere incentivata è inoltre la formazione della gente di mare europea a ruoli di comandanti e ufficiali attraverso lo scambio di studenti, che possono beneficiare del programma Erasmus +, tra istituti di istruzione e formazione marittima in tutta l'Unione.

Successivamente, è stata emanata la decisione di esecuzione (UE) 2019/1217<sup>539</sup>, che ha apportato delle correzioni alle norme armonizzate per i dispositivi individuali di galleggiamento (giubbotti di salvataggio), a sostegno della direttiva 89/686/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai dispositivi di protezione individuale. L'*iter* che ha portato alla adozione della decisione in parola parte da un'obiezione formale presentata dalla Svezia nei confronti della norma EN ISO 12402-2:2006 e successive modifiche, della norma EN ISO 12402-3:2006 e della norma EN ISO 12402-4:2006 e successive modifiche<sup>540</sup>.

---

<sup>531</sup> Richiamati nel comma 3 dell'articolo 3 del d.lgs. 81/2008.

<sup>532</sup> Direttiva (UE) 2019/1159 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 recante modifica della direttiva 2008/106/CE concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare e che abroga la direttiva 2005/45/CE riguardante il reciproco riconoscimento dei certificati rilasciati dagli Stati membri alla gente di mare (GUUE, L 188/94, 12.7.2019).

<sup>533</sup> Convenzione dell'Organizzazione marittima internazionale sulle norme relative alla formazione della gente di mare, al rilascio dei brevetti e alla guardia del 1978, così come modificata dalle revisioni del 2010, 2015 e 2016.

<sup>534</sup> Codice internazionale di sicurezza per le navi che utilizzano gas o altri combustibili a basso punto di infiammabilità ("codice IGF"), come definito nella regola SOLAS 74 II-1/2.29.

<sup>535</sup> Adottato dalla conferenza delle parti della convenzione STCW con la risoluzione 2 del 2010.

<sup>536</sup> Nuovo par. 3, art. 19, direttiva 2008/106/CE.

<sup>537</sup> Nuovo par. 2, art. 19, direttiva 2008/106/CE.

<sup>538</sup> Nuovo art. 5 *ter*, direttiva 2008/106/CE.

<sup>539</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2019/1217 della commissione del 17 luglio 2019 relativa alle norme armonizzate per i dispositivi individuali di galleggiamento - giubbotti di salvataggio elaborate a sostegno della direttiva 89/686/CEE del Consiglio (GUUE, L 192/32, 18.7.2019).

<sup>540</sup> Riferimenti specifici: norma EN ISO 12402-2:2006 "Dispositivi individuali di galleggiamento — parte 2: Giubbotti di salvataggio, livello prestazionale 275 — Requisiti di sicurezza (ISO 12402-2:2006)" modificata dalla norma EN ISO 12402-2:2006/A1:2010; norma EN ISO 12402-3:2006 "Dispositivi individuali di galleggiamento — parte 3: Giubbotti di salvataggio, livello prestazionale 150 — Requisiti di sicurezza

L'obiezione formale si basava sulla presunzione che le norme di riferimento non fossero conformi ai requisiti essenziali di salute e di sicurezza di cui alla direttiva 89/686/CEE, allegato II, con particolare riferimento ai principi di progettazione per l'ergonomia, alla innocuità dei DPI e alla prevenzione di annegamenti relativamente ai giubbotti di salvataggio gonfiabili. Il campanello d'allarme era stato lanciato a seguito di un incidente sul lavoro in cui il giubbotto di salvataggio gonfiabile munito di dispositivo automatico di gonfiaggio non aveva funzionato al momento in cui l'addetto era caduto in acqua. Le successive indagini condotte dalla Autorità svedese per l'ambiente di lavoro hanno riscontrato alcuni problemi di funzionamento ed altre carenze legate alla sicurezza di tali dispositivi. Successivamente, la Commissione ha concluso che *“le norme armonizzate pertinenti non contengono prescrizioni specifiche atte a garantire che il dispositivo di gonfiaggio funzioni correttamente in tutte le circostanze d'uso ragionevolmente attendibili e per tutti i comportamenti prevedibili dell'utilizzatore, fornendo una protezione adeguata dal rischio di annegamento. Di conseguenza è stato riscontrato che alcuni prodotti progettati e fabbricati in conformità a tali norme hanno causato incidenti o inconvenienti, che hanno coinvolto utilizzatori professionali e normali consumatori”*<sup>541</sup>. Pertanto, le tre norme tecniche sono state mantenute tra i riferimenti delle norme armonizzate ma con alcune limitazioni contenute nell'allegato tecnico<sup>542</sup>.

Più recentemente, la direttiva (UE) 2019/1834<sup>543</sup> ha apportato adeguamenti tecnici agli allegati II e IV della direttiva 92/29/CEE, che contiene le prescrizioni minime di sicurezza e di salute per promuovere una migliore assistenza medica a bordo delle navi. Nel dettaglio, l'allegato II è stato sostituito al fine di aggiornare l'elenco (non esauriente) della dotazione medica da detenere a bordo, tra cui medicinali, attrezzature mediche e antidoti. Più in particolare, è stato previsto che per le navi operanti vicino alle coste o prive di cabine (categoria C) l'elenco dei medicinali e delle attrezzature mediche è ridotto in ragione dell'insufficiente spazio a bordo. Pertanto, è stato necessario allineare l'allegato IV sul controllo delle dotazioni mediche a tali modifiche. Le norme sono state adeguate agli strumenti internazionali e ai risultati medico-scientifici in materia sia a tutela di coloro che svolgono un'attività professionale a bordo di una nave sia con lo scopo di apportare adeguamenti meramente tecnici sul luogo di lavoro. Gli Stati membri sono obbligati a conformarsi alle nuove disposizioni entro il 20 novembre 2021<sup>544</sup>.

Altro intervento è rappresentato dal regolamento di esecuzione (UE) 2019/1397<sup>545</sup>, con cui la Commissione ha stabilito i requisiti di progettazione, costruzione ed efficienza e le norme di prova relativi all'equipaggiamento marittimo che rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/90/UE. Sono stati poi fissati i periodi transitori entro cui un nuovo elemento conforme ai requisiti nazionali per l'omologazione in forza in uno Stato membro prima dell'entrata in vigore del regolamento in parola può continuare a essere immesso sul mercato o installato a bordo di una nave dell'UE.

E ancora, il regolamento di esecuzione (UE) 2019/2128<sup>546</sup> ha fornito il modello di certificato ufficiale e le norme per il suo rilascio per le merci consegnate a navi in uscita dall'Unione e destinate all'approvvigionamento o al consumo di equipaggio e passeggeri. Il modello unico di certificato ufficiale riguarda le partite di prodotti di origine animale, materiale germinale, sottoprodotti di origine animale, prodotti derivati, fieno e paglia e prodotti composti provenienti da paesi terzi che devono essere consegnate a navi in uscita dall'Unione e sono destinate all'approvvigionamento o al consumo da parte dell'equipaggio e dei passeggeri oppure a basi militari della NATO o degli Stati Uniti situate nel territorio dell'Unione o in un paese terzo<sup>547</sup>.

---

(ISO 12402-3:2006)” modificata dalla norma EN ISO 12402- 3:2006/A1:2010; norma EN ISO 12402-4:2006 “Dispositivi individuali di galleggiamento — parte 4: Giubbotti di salvataggio, livello prestazionale 100 — Requisiti di sicurezza (ISO 12402-4:2006)” modificata dalla norma EN ISO 12402-4:2006/A1:2010.

<sup>541</sup> Considerando (8), decisione di esecuzione, cit.

<sup>542</sup> Queste sono: a) l'applicazione delle clausole 5.6.1.1, 5.6.1.2 e 5.6.1.4 di ciascuna norma non conferisce una presunzione di conformità ai requisiti essenziali di salute e di sicurezza di cui alla direttiva 89/686/CEE, allegato II, punto 1.1.1; b) l'applicazione delle clausole 5.3.2, 5.3.3, 5.6.1.3, 5.6.1.6 e 5.6.1.7 di ciascuna norma non conferisce una presunzione di conformità ai requisiti essenziali di salute e di sicurezza di cui alla direttiva 89/686/CEE, allegato II, punto 1.2.1; c) l'applicazione delle clausole 5.2, 5.3.1, 5.3.3, 5.3.4 e 5.6.2.5 di ciascuna norma non conferisce una presunzione di conformità ai requisiti essenziali di salute e di sicurezza di cui alla direttiva 89/686/CEE, allegato II, punto 3.4.

<sup>543</sup> Direttiva (UE) 2019/1834 della Commissione del 24 ottobre 2019 che modifica gli allegati II e IV della direttiva 92/29/CEE del Consiglio per quanto riguarda gli adeguamenti meramente tecnici (GUUE, L 279/80, 31.10.2019).

<sup>544</sup> Art. 2, direttiva (UE) 2019/1834, cit.

<sup>545</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1397 della Commissione, del 6 agosto 2019, relativo ai requisiti di progettazione, costruzione ed efficienza e alle norme di prova per l'equipaggiamento marittimo, che abroga il regolamento di esecuzione (UE) 2018/773 (GUUE, L 237/1, 13.9.2019).

<sup>546</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2019/2128 della Commissione del 12 novembre 2019 che stabilisce il modello di certificato ufficiale e le norme per il rilascio di certificati ufficiali per le merci consegnate a navi in uscita dall'Unione e destinate all'approvvigionamento o al consumo da parte dell'equipaggio e dei passeggeri oppure a una base militare della NATO o degli Stati Uniti (GUUE L 321/114, 12.12.2019).

<sup>547</sup> Art. 2, regolamento di esecuzione (UE) 2019/2128, cit.

Di recente pubblicazione è stata la direttiva delegata (UE) 2020/12<sup>548</sup> che ha integrato la direttiva (UE) 2017/2397 stabilendo le norme relative alle qualifiche professionali (competenze e conoscenze e abilità corrispondenti, esami pratici), all'omologazione dei simulatori e all'idoneità medica. Sotto quest'ultimo profilo, sono state delineate norme uniformi sulla idoneità medica al fine di ridurre le differenze nazionali e *“di garantire che i certificati medici rilasciati ai membri del personale di coperta nel settore della navigazione interna siano un valido indicatore della loro idoneità medica per il lavoro che svolgeranno”*<sup>549</sup>. Negli allegati che dettagliano le norme tecniche sulla qualificazione professionale, per ogni professione specifica del settore è precisata la necessità di conoscere e applicare le norme di salute e sicurezza sul lavoro. Riguardo l'idoneità medica, nell'allegato IV, è stabilito un elenco non esaustivo delle possibili patologie mediche che l'esaminatore medico deve valutare. Si segnala che l'introduzione dell'allegato specifica che la *“idoneità medica”* è definita come *“assenza di malattie o disabilità che impediscano alla persona che presta servizio a bordo di un'imbarcazione per la navigazione interna di fare quanto segue: a) eseguire le mansioni necessarie alla conduzione dell'imbarcazione, b) svolgere in qualsiasi momento le funzioni assegnate, oppure c) percepire correttamente l'ambiente circostante”*. Tale valutazione deve essere eseguita caso per caso, in quanto le implicazioni per il lavoro e la vita sulle vie navigabili sono soggette a molteplici fattori personali e contestuali. Qualora, poi, l'idoneità medica non sia completamente dimostrata, potranno essere imposte misure di mitigazione e restrizione per la sicurezza della navigazione, dettagliate dalle note dell'allegato<sup>550</sup>. L'allegato è corredato da due appendici che determinano i criteri di valutazione della vista e dell'udito<sup>551</sup>.

Nel corso del periodo di riferimento del presente Rapporto, sono stati emanati una serie di regolamenti di esecuzione in materia di sicurezza del trasporto marittimo. Anzitutto, il regolamento di esecuzione (UE) 2018/1973<sup>552</sup> ha disposto specifiche tecniche per il sistema ECDIS interno (sistema di visualizzazione delle carte nautiche elettroniche e di informazione per la navigazione interna), il cui scopo è contribuire alla sicurezza della navigazione interna. In particolare, sono state riviste e chiarite le specifiche tecniche già previste dal regolamento di esecuzione (UE) n. 909/2013, al fine di tenere conto dei progressi tecnologici e dell'esperienza acquisita dalla loro applicazione. È necessario anzitutto specificare che le specifiche tecniche si basano sull'allegato II della direttiva 2005/44/CE, il quale, appunto, dettaglia i principi per l'elaborazione degli orientamenti RIS (servizi armonizzati d'informazione fluviale) e delle specifiche tecniche.

In sintesi, le revisioni apportate - per mezzo della sostituzione dell'intero allegato del regolamento di esecuzione (UE) n. 909/2013 - hanno tenuto conto delle più recenti norme adottate a livello internazionale<sup>553</sup> e del lavoro del gruppo di esperti del sistema ECDIS interno. Inoltre, per le vie navigabili dove è obbligatorio il trasporto del sistema ECDIS interno in modalità informazione, sono stati stabiliti requisiti minimi obbligatori per i dispositivi ECDIS interno in modalità informazione sulle vie navigabili con il trasporto obbligatorio del sistema ECDIS interno<sup>554</sup>. Sono state poi standardizzate le informazioni da fornire sulla profondità dell'acqua (informazioni batimetriche)<sup>555</sup> ed è stato ampliato l'elenco dei codici delle vie navigabili per una migliore codificazione degli oggetti delle vie navigabili<sup>556</sup>. Altre revisioni diffuse hanno riguardato la carta elettronica di navigazione interna (ENC interna).

Successivamente, il regolamento di esecuzione (UE) 2018/2032<sup>557</sup> ha aggiornato il regolamento (CE) n. 416/2007 sulle specifiche tecniche relative agli avvisi ai naviganti, alla luce del progresso tecnologico e dell'esperienza maturata

---

<sup>548</sup> Direttiva delegata (UE) 2020/12 del 2 agosto 2019 che integra la direttiva (UE) 2017/2397 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme relative alle competenze e alle conoscenze e abilità corrispondenti, agli esami pratici, all'omologazione dei simulatori e all'idoneità medica (GUUE, L 6/15, 10.1.2020).

<sup>549</sup> Considerando 7, direttiva delegata (UE), cit.

<sup>550</sup> La nota 'Misure di mitigazione e restrizioni' elenca: Correzione della vista (occhiali o lenti a contatto, o entrambi) necessaria; Apparecchio acustico necessario; Protesi d'arto necessaria; Nessun lavoro in solitario in sala di governo; Solo di giorno; Non sono ammesse funzioni di navigazione; limitazione alla specifica imbarcazione o zona o mansione. Tali misure possono essere combinate.

<sup>551</sup> Appendice 1 e 2, allegato IV, cit.

<sup>552</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1973 della Commissione del 7 dicembre 2018 che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 909/2013 della Commissione relativo alle specifiche tecniche per il sistema di visualizzazione delle carte nautiche elettroniche e di informazione per la navigazione interna (sistema ECDIS interno) di cui alla direttiva 2005/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GUUE, L 324/1, 19.12.2018).

<sup>553</sup> Ci si riferisce in particolare alle norme pertinenti della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), dell'Organizzazione idrografica internazionale (IHO), della Commissione centrale per la navigazione sul Reno (CCNR) e di altri organismi internazionali.

<sup>554</sup> Si vedano in particolare le disposizioni contenute nel nuovo allegato nelle parti: sez 1, punto 1, lett. c); sez. 1, punto 4.1; sez. 4.

<sup>555</sup> Si veda in particolare sez. 1, punto 3.1, lett. a), nuovo allegato.

<sup>556</sup> Sez. 2 A, nuovo allegato.

<sup>557</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2018/2032 della Commissione, del 20 novembre 2018, che modifica il regolamento (CE) n. 416/2007 della Commissione concernente le specifiche tecniche relative agli avvisi ai naviganti (GGUE, L 332/1, 28.12.2018).

grazie alla sua applicazione. Pertanto, l'intero allegato del regolamento è stato sostituito. Si ricorda che, anche in questo caso, le specifiche tecniche seguono i principi contenuti nell'allegato II della direttiva 2005/44/CE.

Tra le novità principali, è anzitutto ampliato il concetto di "avviso ai naviganti", attraverso l'inclusione degli avvisi meteorologici. Sono poi state eliminate le tavole sugli idrometri (*gauges*) in quanto i dati di riferimento ivi contenuti sono dinamici. Nelle appendici A e B sono inserite delle guide alla codifica destinate ai compilatori e agli sviluppatori di applicazioni, al fine di migliorare la coerenza redazionale e di sviluppo per una più efficiente interoperabilità di tali servizi. Nell'appendice D sono state inserite delle specifiche per rendere interoperabili i sistemi degli Stati membri utilizzati per lo scambio di dati. In aggiunta, le tavole di cui all'appendice E sono state migliorate per permettere agli Stati membri di codificare meglio i messaggi di avviso ai naviganti. Al riguardo, è stata aggiunta una nuova tavola di riferimento contenente etichette di ricerca dell'interfaccia per l'interfaccia grafica utente, mentre alle tavole già esistenti sono stati aggiunti riferimenti a nuovi marcatori (tag), valori e codici ed eliminati quelli ridondanti. Le tavole dell'appendice E, inoltre, devono essere rese disponibili in formato elettronico nel sistema europeo di gestione dei dati di riferimento gestito dalla Commissione.

Più recente è invece la pubblicazione del regolamento di esecuzione (UE) 2019/838<sup>558</sup>, che ha aggiornato le specifiche tecniche per i sistemi di localizzazione e monitoraggio dei natanti, fissate nel regolamento (CE) n. 415/2007, abrogato dal regolamento in parola. In particolare, è stato tenuto conto degli aggiornamenti delle norme internazionali e della necessità di coordinare i sistemi di gestione del traffico dell'intero settore dei trasporti, con particolare riferimento ai servizi di gestione del traffico e ai sistemi d'informazione marittimi. Nel dettaglio, sono state incluse disposizioni relative ai messaggi funzionali specifici per i sistemi di localizzazione e monitoraggio dei natanti e disposizioni relative agli ausili alla navigazione per la navigazione interna.

Successivamente, il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1744<sup>559</sup> ha abrogato il regolamento (UE) n. 164/2010, stabilendo le specifiche tecniche del sistema elettronico di segnalazione navale per la navigazione interna. Tale intervento si è ritenuto essenziale al fine di tenere conto dei progressi tecnologici e delle esperienze acquisite nella loro applicazione, delle norme adottate a livello internazionale in materia e delle disposizioni di cui i recenti interventi legislativi europei sul tema<sup>560</sup>.

Merita inoltre un riferimento il regolamento delegato (UE) 2019/839<sup>561</sup>, che ha modificato il regolamento (UE) n. 540/2014 sul livello sonoro dei veicoli a motore e sui dispositivi silenziatori di sostituzione. Infatti, le prescrizioni per l'omologazione europea dei veicoli nuovi delle categorie M (veicoli usati per il trasporto di passeggeri) e N (veicoli usati per il trasporto di merci) per ciò che concerne il livello sono contenute nel regolamento del 2014, ma sono state necessarie alcune modifiche all'allegato I sulle disposizioni riguardanti la scheda informativa, al fine di rispecchiare le prescrizioni in materia di AVAS. Inoltre, ad essere modificato è anche l'allegato VIII del regolamento con l'introduzione del divieto della funzione pausa degli AVAS. Successivamente, regolamento delegato 2019/1668<sup>562</sup>, in modifica dell'allegato II della direttiva (UE) 2016/1629, stabilisce i requisiti tecnici per le navi adibite alla navigazione interna. Tale modifica è utile al recepimento della nuova norma europea che stabilisce i requisiti tecnici per le navi adibite alla navigazione interna (norma ES-TRIN 2019/1), adottata nel novembre 2018 dal Comitato europeo per l'elaborazione di norme per la navigazione interna (CESNI).

Infine, si segnala una rettifica alla direttiva (UE) 2016/1629 del luglio 2019 che, come anticipato, ha stabilito i requisiti tecnici per le navi adibite alla navigazione interna. È ivi previsto che i documenti che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva, e che sono stati rilasciati dalle autorità competenti degli Stati membri a norma della direttiva 2006/87/CE prima del 6 ottobre 2018, restano validi fino alla loro scadenza, mentre la *deadline* era precedentemente fissata al 6 ottobre 2016<sup>563</sup>.

È opportuno evidenziare che sul versante nazionale, al fine di garantire il recepimento di alcune direttive europee re-

---

<sup>558</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2019/838 della Commissione, del 20 febbraio 2019, relativo alle specifiche tecniche per i sistemi di localizzazione e monitoraggio dei natanti e che abroga il regolamento (CE) n. 415/2007 (GUUE, L 138/31, 24.5.2019).

<sup>559</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1744 della Commissione, del 17 settembre 2019, concernente le specifiche tecniche del sistema elettronico di segnalazione navale per la navigazione interna e che abroga il regolamento (UE) n. 164/2010 (GUUE, L 273/1, 25.10.2019).

<sup>560</sup> Direttiva (UE) 2016/1629 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, che stabilisce i requisiti tecnici per le navi adibite alla navigazione interna, che modifica la direttiva 2009/100/CE e che abroga la direttiva 2006/87/CE (GUGUE, L 252, 16.9.2016); Regolamento di esecuzione (UE) 2018/2032 della Commissione, del 20 novembre 2018, che modifica il regolamento (CE) n. 416/2007 della Commissione, del 22 marzo 2007, concernente le specifiche tecniche relative agli avvisi ai naviganti (GUUE, L 332, 28.12.2018).

<sup>561</sup> Regolamento delegato (UE) 2019/839 della Commissione del 7 marzo 2019 che modifica il regolamento (UE) n. 540/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al livello sonoro dei veicoli a motore e i dispositivi silenziatori di sostituzione (GUUE, L 138/70, 24.5.2019).

<sup>562</sup> Regolamento delegato 2019/1668 della Commissione del 26 giugno 2019 che modifica la direttiva (UE) 2016/1629 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i requisiti tecnici per le navi adibite alla navigazione interna (GUUE, L 256/1, 7.10.2019).

<sup>563</sup> È stata pertanto sostituita la disposizione di cui all'art. 28 della direttiva (UE) 2016/1629.

lative al settore marittimo, con la legge n. 117/2019 (c.d. Legge di delegazione europea 2018), il Governo italiano è stato delegato ad adottare i decreti legislativi necessari a darne attuazione.

Nel dettaglio, il Governo è stato delegato a recepire le seguenti direttive:

- direttiva (UE) 2017/2108 sulla sicurezza delle navi da passeggeri. All'ART. 17 della legge n. 117/2019 sono stati altresì dettagliati gli ulteriori principi e criteri direttivi che il Governo è tenuto a seguire nel darne attuazione;
- direttiva (UE) 2017/2109 relativa alla registrazione delle persone a bordo delle navi da passeggeri. L'art. 18 della legge n. 117/2019 riporta gli ulteriori principi e criteri direttivi che il Governo è tenuto a seguire nel darne attuazione;
- direttiva (UE) 2017/2110 recante disposizioni sulle ispezioni sulla sicurezza di navi ro-ro e di unità veloci da passeggeri. I principi e criteri direttivi che il Governo è tenuto a seguire nel darne attuazione sono riportati nell'art. 19;
- direttiva (UE) 2017/2397 inerente alle qualifiche professionali nel settore della navigazione interna.

Infine, il Legislatore nazionale con il decreto n. 139 del 7 novembre 2019<sup>564</sup> - pubblicato nella G.U. n. 284 del 4 dicembre 2019 - ha adottato il regolamento che disciplina: l'impiego delle guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana che transitano in acque internazionali a rischio pirateria; le modalità per l'acquisto, l'imbarco, lo sbarco, il porto, il trasporto e l'utilizzo delle armi e del relativo munizionamento; nonché i rapporti tra le guardie giurate e il comandante della nave con riguardo alle modalità operative di svolgimento dei servizi a bordo.

Nello specifico, il Capo II del decreto in parola (artt. da 3 a 6) è stato dedicato alle disposizioni concernenti le caratteristiche delle navi per lo svolgimento dei servizi di protezione, i requisiti delle guardie giurate, le armi utilizzabili e le modalità di svolgimento dei servizi di protezione del naviglio mercantile. Mentre tutte le disposizioni concernenti le autorizzazioni in materia di armi sono state riportate nel Capo III del provvedimento.

Parte integrante del decreto n. 139/2019 sono gli Allegati A, B e C. L'Allegato A contiene: il modello unico di istanza per lo svolgimento dei servizi di protezione del naviglio mercantile battente bandiera italiana (di cui al DL n. 107/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 130/2011); e l'istanza di rilascio autorizzazioni necessarie, anche per l'imbarco e lo sbarco nei porti indicati nell'Allegato b).

Mentre l'Allegato B riporta il modello unico di comunicazione di inizio servizio e la dichiarazione di conformità per lo svolgimento dei servizi di protezione del naviglio mercantile battente bandiera italiana (di cui al DL n. 107/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 130/2011).

Infine, nell'Allegato C si trova l'elenco degli oneri informativi introdotti a carico di cittadini e imprese.

### **3. I REQUISITI TECNICI PER LE NAVI ADIBITE ALLA NAVIGAZIONE INTERNA**

Il Legislatore nazionale, con il d.lgs. n. 114/2018 e il decreto del 31 ottobre 2018, ha recepito e dato attuazione rispettivamente alla direttiva 2016/1629 ed alla direttiva 2018/970, che costituiscono gli ultimi di una serie di interventi del Legislatore europeo volti a prevedere requisiti tecnici comuni e condizioni armonizzate per il rilascio dei certificati tecnici per le navi della navigazione interna, e necessari a garantire la sicurezza delle stesse unità navali in navigazione.

Nello specifico, il d.lgs. n. 114 del 7 settembre 2018 ha dato attuazione alla direttiva (UE) 2016/1629 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, che ha stabilito i requisiti tecnici per le navi adibite alla navigazione interna, modificando la direttiva 2009/100/CE e abrogando la direttiva 2006/87/CE.

Il d.lgs. n. 114/2018 si compone di 26 articoli, suddivisi in 4 Capi, ai quali si aggiungono IX allegati.

Il provvedimento si propone di disciplinare i requisiti tecnici delle unità navali addette alla navigazione interna, al fine di assicurare la sicurezza della navigazione.

Nell'art. 2 è stato individuato il campo di applicazione del provvedimento con riferimento alle unità navali nuove<sup>565</sup>, impegnate nelle vie navigabili interne nazionali - come individuate dall'Allegato I - e specificando i casi di non applicazione<sup>566</sup>.

L'art. 3 reca le definizioni utili all'applicazione del d.lgs. in esame. Tra tutte, appare utile segnalare che per "Amministrazione" si fa riferimento al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, mentre "l'Autorità competente" è stata individuata negli Uffici della Motorizzazione civile. In particolare, in base all'Allegato VI si tratta delle quattro direzioni generali territoriali presso la motorizzazione civile di Milano, di Brescia - Sezione di Mantova, di Venezia e di Roma. Per le unità navali di riferimento, il provvedimento ha riportato indicazioni in merito a: funzioni dell'amministrazione; cer-

---

<sup>564</sup> Decreto del Ministero dell'Interno, 7 novembre 2019 n. 139 - Regolamento recante l'impiego di guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, che transitano in acque internazionali a rischio pirateria.

<sup>565</sup> Come definite all'articolo 3, comma 1, lettera v) del d.lgs. n. 114/2018.

<sup>566</sup> Al comma 2.

tificati di navigazione interna conformi ai certificati europei; commissioni di riferimento; riduzione dei requisiti tecnici per le imbarcazioni destinate esclusivamente alle acque nazionali da pianificare con nuovo decreto; deroghe possibili a livello nazionale e in zone geografiche limitate; certificato provvisorio europeo della navigazione interna; numero unico europeo di identificazione delle navi; banca dati europea degli scafi, organismi di classificazione e disposizioni sugli accertamenti supplementari e le ispezioni.

Nell'ultimo capo sono state puntualmente indicate le sanzioni applicabili per la violazione di ogni disposizioni del d.lgs. n. 114/2018.

L'Allegato III del d.lgs. n. 114/2018 è stato modificato dal decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 31 ottobre 2018<sup>567</sup>. Quest'ultimo infatti ha dato attuazione alla direttiva delegata (UE) 2018/970, che ha modificato gli Allegati II, III e V della direttiva (UE) 2016/1629. Considerato che le previsioni contenute negli allegati I e III della direttiva delegata (UE) 2018/970 - che si ribadisce hanno modificano gli allegati II e V della direttiva (UE) 2016/1629 - sono già state recepite nell'Allegato II e nell'art. 7, comma 2, lettera c) del d.lgs. n. 114/2018, è stato quindi necessario modificare esclusivamente l'Allegato III del d.lgs. n. 114/2018.

Precisamente, l'Allegato III in parola indica gli eventuali requisiti tecnici aggiuntivi adottati da uno Stato membro<sup>568</sup>. Il decreto del 31 ottobre 2018 ha disposto:

- la sostituzione del punto 2, che adesso prevede: *“Robustezza e stabilità. Rafforzamento della struttura e stabilità. Certificato/attestato di un organismo di classificazione riconosciuto”*;
- l'inserimento del punto 8 che indica: *“Macchinari. Apparatii di governo. Alberi dell'elica e accessori. Motori di propulsione, accoppiamento e accessori. Presenza di un'elica di prua. Sistema di sentina e impianti antincendio. Fonte di alimentazione di emergenza e impianti elettrici. Certificato/attestato di un organismo di classificazione riconosciuto”*.

In relazione ai certificati di sicurezza, nella G.U. del 16 marzo 2020, è stato pubblicato il decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 24 febbraio 2020 recante l'approvazione dei modelli di certificati di sicurezza,

Precisamente sono stati approvati i modelli dei seguenti certificati:

- Certificato di sicurezza per nave passeggeri;
- Certificato di sicurezza radioelettrico per nave da carico;
- Certificato di sicurezza per unità veloci (Risoluzione MSC.97(73) - HSC 2000);
- Certificato di sicurezza per unità veloci (Risoluzione MSC.36(63) - HSC 1994);
- Certificato di sicurezza per navi destinate a servizi speciali.

Tali certificati sostituiscono i certificati di sicurezza di cui alle lettere i., k., l., n. allegati al decreto n. 1426 del 22 dicembre 2010 con il quale sono stati approvati i modelli di certificati di sicurezza.

#### 4. LA FORMAZIONE DEL PERSONALE MARITTIMO

Il lavoro marittimo continua ad essere oggetto di vari interventi normativi in materia di formazione del personale, in attuazione di quanto disposto dal d.lgs. del 12 maggio 2015 n. 71, a norma del quale i programmi e le modalità di svolgimento dei corsi della “gente di mare” devono essere disciplinate, in conformità con requisiti e le opzioni previste dalla Convenzione STCW, da appositi decreti ministeriali.

In tal senso, con il decreto n. 112/2018, e le relative linee guida allegate, sono state approvate e rese esecutive le norme che disciplinano la formazione iniziale e l'aggiornamento professionale dei piloti dei porti. Nello specifico, il provvedimento riporta indicazioni per la formazione degli aspiranti piloti e per i piloti effettivi in servizio nei porti italiani. Non trova invece applicazione per i piloti che, alla data della sua entrata in vigore, abbiano maturato almeno 25 anni di servizio come pilota effettivo, salvo nel caso in cui restino in servizio oltre il limite di età minimo per la quiescenza. All'articolo n. 3 del decreto n. 112/2018 è stato altresì precisato che i piloti che alla data della sua entrata in vigore sono già stati nominati piloti effettivi, al fine di ottenere l'attestazione di cui all'allegato A2, dovranno, entro il termine ultimo del 31 dicembre 2020, frequentare il corso *Bridge Resource Management* per piloti ed i corsi di cui al punto 5.1 delle allegate linee guida.

Le disposizioni di dettaglio per la formazione iniziale e l'aggiornamento professionale dei piloti dei porti è stata riportata nelle linee guida allegate al decreto in commento. Queste ultime hanno come normativa di riferimento:

- la Risoluzione A.960(23) con esclusione dell'annesso 2;

---

<sup>567</sup> Pubblicato nella G.U. del 5 novembre 2018, n. 257.

<sup>568</sup> In conformità dell'articolo 23, paragrafo 1, e 2 della direttiva 2016/1629/UE concernenti le unità navali che navigano nelle zone 1, 2 e 3 del territorio di detto Stato membro.

- le *best practice* di cui alle “*Bridge Procedure Guide*” - 5ª edizione dell’*International Chamber of Shipping* (ICS);
- il documento NCSR 5/INF.18 “*Results of the ICS pilotage, towage and mooring survey 2016*” del 15 dicembre 2017 presentato dall’ICS al sottocomitato sulla navigazione, comunicazioni e ricerca e soccorso (NCSR).

Per quanto riguarda la formazione iniziale, al punto 3 delle linee guida in parola è stato disposto che gli aspiranti piloti devono assistere i piloti effettivi nell’esercizio della loro attività professionale e possono pilotare soltanto sotto la responsabilità di un pilota effettivo. Trascorsi dodici mesi dalla nomina, sono sottoposti ad una prova pratica di idoneità al pilotaggio per l’ammissione alla quale il tirocinio deve comprendere il “*Syllabus*”<sup>569</sup> e deve essere integrato da: un corso di *Bridge Resource Management* per piloti; e dai corsi di cui al punto 5.1, se non già in possesso dell’aspirante pilota, in corso di validità.

All’aspirante pilota che abbia superato la prova pratica vengono rilasciate contestualmente l’attestazione di cui all’allegato A1 e la licenza definitiva, che indica i porti e le aree nell’ambito dei quali il pilota deve svolgere il proprio servizio. L’addestramento e l’aggiornamento degli effettivi sono stati invece disciplinati dai punti 5 e 6 delle linee guida. Nello specifico, gli effettivi devono aver frequentato i seguenti corsi di addestramento:

- a) sicurezza personale e responsabilità sociali (PSSR);
- b) sopravvivenza e salvataggio e relativo corso di aggiornamento;
- c) primo soccorso elementare;
- d) ECDIS (livello operativo non specifico);
- e) RADAR;
- f) RADAR-ARPA;
- g) qualora i piloti utilizzino il “*Personal Pilot Unit*” gli stessi devono effettuare una familiarizzazione con l’equipaggiamento o un corso attraverso il produttore dello stesso.

Le istruzioni di dettaglio sullo svolgimento dei corsi e per il rilascio delle attestazioni di frequenza agli stessi dovranno essere forniti, ai centri di formazione accreditati, dal Capo del 6° reparto del Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto, con proprio provvedimento.

Per quanto riguarda l’aggiornamento, il Capo del compartimento marittimo, ogni cinque anni - e sulla base della evidenza della frequenza del corso di aggiornamento<sup>570</sup>

e dello stato di servizio del pilota - in caso di assenza di eventi che hanno coinvolto il pilota, valuta la sua idoneità<sup>571</sup> e rilascia un attestato valido per altri 5 anni.

In caso invece di incidenti per i quali l’inchiesta formale<sup>572</sup> abbia accertato la responsabilità a carico del pilota, il Capo del compartimento marittimo lo sottopone<sup>573</sup> ad una specifica verifica allo scopo di accertare che:

- continui a possedere le conoscenze aggiornate sulla navigazione nei porti e nelle aree per i quali è stata rilasciata la licenza definitiva;
- conosca la legislazione, i regolamenti e le altre normative internazionali, nazionali e locali in vigore concernenti le attività svolte dal pilota, oltre che le disposizioni relative all’area di pilotaggio ed alla professione e organizzazione dei piloti.

Al pilota che supera la predetta verifica, e che viene valutato idoneo secondo le previsioni di cui al punto 7, viene rilasciato dal Capo del compartimento un attestato valido per altri 5 anni<sup>574</sup>.

Invece, con il decreto del 10 ottobre 2018 n. 119<sup>575</sup> è stato modificato il decreto del 19 dicembre 2016, recante la normativa di dettaglio del percorso formativo per accedere alle figure di allievo ufficiale di coperta e allievo ufficiale di macchina. Precisamente, il decreto n. 119/2018 ha disposto che gli allegati - di cui all’art. 1, comma 2 del decreto direttoriale del 19 dicembre 2016 - siano sostituiti rispettivamente i suoi allegati 1 e 2.

All’Allegato 1, in relazione al percorso formativo di Allievo Ufficiale di coperta, sono state elencate le competenze che devono possedere i candidati che vogliono accedere a tale figura professionale.

Nello specifico, le competenze previste sono in materia di: navigazione astronomica; navigazione terrestre e costiera; sistemi elettronici per determinare la posizione e la navigazione; ecoscandagli; sistema di controllo del go-

<sup>569</sup> Di cui al punto 7 dell’annesso 1 della Risoluzione A.960.

<sup>570</sup> Di cui al precedente punto 5.1 lettera b.

<sup>571</sup> Secondo le previsioni di cui al successivo punto 7.

<sup>572</sup> Di cui all’art. 579 cod. nav.

<sup>573</sup> Attraverso la commissione di cui all’art. 108 reg.cod.nav.

<sup>574</sup> Secondo il modello indicato nell’allegato A2.

<sup>575</sup> Decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 10 ottobre 2018 n. 119 - Modifiche al decreto 19 dicembre 2016, recante ‘Percorso formativo per accedere alle figure di allievo ufficiale di coperta e allievo ufficiale di macchina’.

verno della nave; segnalazione ottica; meteorologia; mantenere una guardia di navigazione sicura; rispondere ad un segnale di soccorso in mare; manovra e governo della nave; mantenere le condizioni di navigabilità della nave; radar radar, ARPA e ECDIS; procedura di emergenza; maneggio del carico, stivaggio e rizzaggio; lingua inglese; conoscenza di base di varie materie e disposizioni normative. Per ogni materia sono state inserite voci di dettaglio. Il totale di ore del percorso formativo è 700.

L'Allegato 2 è norma di dettaglio del percorso formativo per accedere alla figura professionale di allievo ufficiale di macchina. Precisamente, le competenze previste sono in materia di: sistemi di propulsione e meccanici a bordo delle navi; apparecchiature elettriche, elettroniche e di controllo; tenuta della guardia; la procedura di sicurezza ed emergenza; sistemi di comunicazione; impianti e sistemi di pompaggio; caratteristiche di costruzione e manutenzione impianti; manutenzione; stabilità della nave; lingua inglese; conoscenza di base sulle varie materie; assicurare il rispetto dei requisiti in materia di prevenzione dell'inquinamento. Anche nell'Allegato 2 per ogni materia sono state inserite voci di dettaglio, mentre il totale di ore del percorso formativo in oggetto è 800.

La formazione del personale marittimo è stata altresì oggetto del decreto ministeriale del 22 novembre 2018<sup>576</sup>, che ha infatti definito il percorso professionale integrativo per i possessori dei titoli nazionali per la navigazione costiera.

Nello specifico, il decreto in parola ha individuato il percorso professionale integrativo per i marittimi in possesso dei titoli per la navigazione nazionale costiera - di cui al decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti 30 novembre 2016 - al fine di dare corretta attuazione alla direttiva 2008/106/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008<sup>577</sup>.

Il provvedimento ha previsto diversi percorsi formativi. In tal senso, l'art. 4 ha disciplinato il percorso professionale integrativo dell'ufficiale di coperta su navi di stazza compresa tra 500 e 3000 GT che effettuano viaggi costieri<sup>578</sup>, prevedendo che si compia come segue:

- a) essere in possesso dell'attestato di addestramento di marittimo abilitato per i mezzi di salvataggio (MAMS) istituito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- b) avere frequentato, con esito favorevole, i corsi ECDIS e *leadership and teamwork* presso istituti, enti o società riconosciuti idonei dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- c) avere effettuato almeno sei mesi di navigazione in servizio di guardia di navigazione;
- d) avere sostenuto con esito favorevole un esame integrativo sulle competenze di cui alla sezione A/II-1 del codice STCW secondo il programma indicato nell'allegato 1 del decreto.

È stato anche precisato che, nel caso in cui l'ufficiale di coperta non sia in possesso dell'addestramento per il sistema ECDIS, il certificato deve essere rilasciato con limitazioni per il sistema ECDIS.

All'art. 5 è stato delineato il percorso professionale integrativo del primo ufficiale di coperta su navi di stazza compresa tra 500 e 3000 GT che effettuano viaggi costieri<sup>579</sup> che deve compiersi come segue:

- a) essere in possesso dell'attestato di addestramento di marittimo abilitato per i mezzi di salvataggio (MAMS) istituito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- b) avere frequentato, con esito favorevole, i corsi ECDIS, *leadership and teamwork* e uso della *leadership* e delle capacità manageriali presso istituti, enti o società riconosciuti idonei dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- c) aver completato un modulo formativo e di addestramento sugli standard specifici della sezione A/II-2 del codice STCW per comandanti e primi ufficiali, di cui al decreto del comandante generale del Corpo delle capitanerie di porto 4 dicembre 2013 e successive modifiche e integrazioni;
- d) aver effettuato almeno dodici mesi di navigazione in servizio di guardia di navigazione;
- e) aver sostenuto, con esito favorevole, dopo il completamento del periodo di navigazione previsto alla lettera d), un esame integrativo sul possesso delle competenze e capacità di eseguire i compiti e le mansioni di primo ufficiale di coperta di cui alla sezione A-II/2 del codice STCW, a livello direttivo.

Nel caso in cui il primo ufficiale di coperta non fosse in possesso dell'addestramento per il sistema ECDIS, il certificato deve essere rilasciato con limitazioni per il sistema ECDIS.

---

<sup>576</sup> Decreto 22 novembre 2018 - Individuazione del percorso professionale integrativo per i possessori dei titoli nazionali per la navigazione costiera.

<sup>577</sup> Come modificata dalla direttiva 2012/35/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012. La mancata attuazione della direttiva 2008/106/CE aveva dato seguito ad una procedura d'infrazione n. 2017/2124.

<sup>578</sup> Di cui all'art. 2, comma 1, lettera a) del decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti 6 settembre 2011.

<sup>579</sup> Di cui all'art. 2, comma 1, lettera b) del decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti 6 settembre 2011.



Il percorso professionale integrativo del comandante su navi di stazza compresa tra 500 e 3000 GT adibite a viaggi costieri<sup>580</sup>, a norma dell'articolo 6, si compie come segue:

- a) essere in possesso dell'attestato di addestramento di marittimo abilitato per i mezzi di salvataggio (MAMS) istituito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- b) avere frequentato, con esito favorevole, i corsi ECDIS, *leadership and teamwork* e uso della *leadership* e delle capacità manageriali presso istituti, enti o società riconosciuti idonei dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- c) aver completato un modulo formativo e di addestramento sugli standard specifici della sezione A/II-2 del codice STCW per comandanti e primi ufficiali, di cui al decreto del comandante generale del Corpo delle capitanerie di porto 4 dicembre 2013 e successive modifiche e integrazioni;
- d) aver effettuato almeno trentasei mesi di navigazione in servizio di guardia di navigazione, ovvero ventiquattro mesi in servizio di guardia di navigazione di cui almeno dodici mesi effettuati come primo ufficiale di coperta;
- e) aver sostenuto, con esito favorevole, dopo il completamento del periodo di navigazione previsto alla lettera d), un esame integrativo sul possesso delle competenze e capacità di eseguire i compiti e le mansioni di primo ufficiale di coperta di cui alla sezione A-II/2 del codice STCW, a livello direttivo.

Anche nel caso in cui il comandante non sia in possesso dell'addestramento per il sistema ECDIS, il certificato deve essere rilasciato con limitazioni per il sistema ECDIS.

L'ultimo percorso professionale integrativo, delineato dall'articolo 7 del provvedimento in commento, è quello del comandante su unità di stazza fino a 2000 GT adibite alla navigazione litoranea<sup>581</sup>, che si deve compiere come segue:

- a) essere in possesso dell'attestato di addestramento di marittimo abilitato per i mezzi di salvataggio (MAMS) istituito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- b) avere frequentato, con esito favorevole, i corsi ECDIS, *leadership and teamwork* e uso della *leadership* e delle capacità manageriali presso istituti, enti o società riconosciuti idonei dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- c) aver completato un modulo formativo e di addestramento sugli standard specifici della sezione A/II-2 del codice STCW per comandanti e primi ufficiali, di cui al decreto del comandante generale del Corpo delle capitanerie di porto 4 dicembre 2013 e successive modifiche e integrazioni;
- d) aver effettuato almeno trentasei mesi di navigazione in servizio di guardia di navigazione, ovvero ventiquattro mesi in servizio di guardia di navigazione di cui almeno dodici mesi effettuati come primo ufficiale di coperta;
- e) aver sostenuto, con esito favorevole, dopo il completamento del periodo di navigazione previsto alla lettera d), un esame integrativo sul possesso delle competenze e capacità di eseguire i compiti e le mansioni di primo ufficiale di coperta di cui alla sezione A-II/2 del codice STCW, a livello direttivo.

Come nei precedenti percorsi formativi, nel caso in cui il comandante non sia in possesso dell'addestramento per il sistema ECDIS, il certificato deve essere rilasciato con limitazioni per il sistema ECDIS.

Il decreto del 22 novembre 2018 si conclude con una norma di dettaglio sulle procedure per lo svolgimento dell'esame integrativo dei vari percorsi formativi, e con l'abrogazione dei decreti del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 6 settembre 2011 e del 30 novembre 2016.

## 5. IL TRASPORTO VIA MARE DI MERCI PERICOLOSE

Novità legislative sono ravvisabili anche per il trasporto via mare di merci pericolose.

Infatti, con il decreto del 25 giugno 2019 è stata disposta la modifica del decreto n. 303 del 7 aprile 2014, recante 'Procedure per il rilascio dell'autorizzazione all'imbarco e trasporto marittimo e per il nulla osta allo sbarco e al reimbarco su altre navi (transshipment) delle merci pericolose'.

Nello specifico, sono state disposte le seguenti modifiche all'articolo 6 (Autorizzazione all'imbarco e trasporto o nulla osta allo sbarco) dell'allegato al decreto 303/2014:

- aggiunta, al punto 6.2, la previsione secondo la quale - limitatamente alle unità diverse da *full container* - possono essere presentate ulteriori istanze, successive alla prima, tese ad ottenere autorizzazioni all'imbarco e trasporto ovvero nulla osta allo sbarco delle merci pericolose in colli di ulteriori carichi riferite alla medesima nave;
- abrogato e sostituito il punto 6.3 lettera b) numero 4. Conseguentemente, l'istanza in riferimento ai dati relativi ad ogni singola merce da imbarcare/sbarcare deve continuare a contenere anche il codice alfanumerico del

---

<sup>580</sup> Di cui all'art. 2, comma 1, lettera c) del decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti 6 settembre 2011.

<sup>581</sup> Di cui all'art. 2, comma 1, lettera d) del decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti 6 settembre 2011.

contenitore o dei contenitori cisterna. È stato però ammesso l'utilizzo del numero di *booking*, con obbligo - da parte dell'armatore, ovvero del raccomandatario marittimo, ovvero del comandante della nave - di inserire il codice alfanumerico del contenitore o dei contenitori cisterna su sistema informatico PMIS non appena in possesso dello stesso e comunque prima dell'ingresso del contenitore in porto, pena la decadenza dell'autorizzazione rilasciata.

È stato sostituito, infine, l'annesso 4 allegato al decreto del 7 aprile 2014 n. 303.

I rischi associati alle operazioni di sbarco in ambito portuale di merci pericolose sono stati anche oggetto di approfondimento del volume INAIL 'Manuale per la valutazione del rischio chimico correlato alle merci sbarcate in ambito portuale'.

Il manuale è stato redatto con lo scopo di fornire un supporto a quanti si trovano a dover operare o gestire la sicurezza in ambito portuale, con particolare riferimento alla valutazione del rischio chimico derivante dalle operazioni di sbarco delle merci di rinfusa solide.

Infatti, nella premessa al manuale è stato evidenziato che le proprietà delle merci movimentate, eventualmente modificate e/o combinate con le diverse condizioni microclimatiche possibili e con l'effetto degli agenti atmosferici durante il trasporto in mare e prima delle fasi di sbarco, possono modificare e ampliare il pericolo di intossicazione, di asfissia o esplosione, la cui sottovalutazione può essere causa di infortuni, anche mortali.

Sono state quindi analizzate le cause e le dinamiche di tali incidenti, con l'obiettivo di approfondire il rischio chimico e indicare le eventuali misure da predisporre per la sua prevenzione, in relazione alle operazioni di sbarco e imbarco delle merci e pulizia delle stive effettuate dagli operatori portuali.

Infine, la sicurezza della navigazione connessa al trasporto di merci pericolose è stata oggetto della circolare n. 35 del 23 luglio 2019, con la quale il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Comando generale del corpo delle Capitanerie di porto - ha anticipato l'entrata in vigore dell'emendamento 39 - 18 al Codice IMDG, a decorrere dal 1° settembre 2019.

Si ricorda che tra le novità di maggior rilievo introdotte dal richiamato emendamento vi è l'inserimento nella lista delle merci pericolose di 15 nuovi prodotti (dal UN 3535 al UN 3548).

Nella circolare in oggetto è stato premesso che con la risoluzione MSC. 442 (99) il *Maritime Safety Committee* in seno all'IMO ha adottato l'emendamento 39 - 18 al Codice IMDG, la cui entrata in vigore è stata prevista a decorrere dal 1° gennaio 2020. Tuttavia, la predetta risoluzione prevede la possibilità per le Amministrazioni di applicare l'emendamento 39 - 18 IMDG Code, in tutto o in parte, su base volontaria a partire dal 1 gennaio 2019. A riguardo, il Comando generale del corpo delle Capitanerie di porto ha ricevuto una richiesta, da parte di una società che opera nel settore merci pericolose, relativamente all'entrata in vigore anticipata di una parte del Codice IMDG, come novellato dall'emendamento 39-18, prima del 1° gennaio 2020. In risposta, è stata diramata la circolare n. 35/2019 con la quale è stata stabilita l'entrata in vigore anticipata dell'emendamento 39 - 18 al Codice IMDG.

## 6. CHIARIMENTI OPERATIVI PER IL SETTORE DELLA NAVIGAZIONE MARITTIMA

Chiarimenti operativi per gli operatori del settore della navigazione marittima sono pervenuti dal Ministero dell'Interno con la circolare n. 149 del 25 febbraio 2019. Precisamente, con la circolare n. 149/2019 il Ministero dell'Interno ha fornito delle disposizioni applicative del D.P.R. n. 239/2017, che ha definito la nuova disciplina volta ad attuare la libera circolazione degli equipaggiamenti marittimi nel mercato interno, assicurando, al contempo, l'esigenza della sicurezza in mare, della tutela della pubblica incolumità e dei consumatori, nonché della protezione ambientale. Il D.P.R. in parola ha dunque individuato i requisiti essenziali di progettazione, costruzione ed efficienza - di sicurezza *tout court* - che devono possedere l'equipaggiamento marittimo, da installare o installato, a bordo del naviglio mercantile nazionale per il quale gli strumenti internazionali richiedono l'approvazione da parte dello Stato di bandiera<sup>582</sup>.

Con la circolare in esame, il MIT si è prefissato il duplice scopo di:

- illustrare i contenuti del D.P.R. n. 239/2017, nella cornice del c.d. *New Legislative Framework* sugli equipaggiamenti marittimi;
- emanare disposizioni applicative dei contenuti della richiamata norma, con l'obiettivo di favorire un approccio armonizzato alle discendenti attività operative eseguite dai Soggetti a vario titolo coinvolti (es. Comando generale, Autorità marittima, Organismo riconosciuto, Ispettore di bandiera ecc.).

Infatti, secondo il MIT, i molteplici e complessi processi di trasposizione della citata legislazione europea di settore nell'ordinamento nazionale hanno evidenziato la necessità di strutturare un coordinamento tra tutte le parti

---

<sup>582</sup> Per approfondimenti si rinvia al capitolo XIII, § 6, del Rapporto ANMIL 2018.

cui la norma ha attribuito specifiche competenze operative in materia di verifica degli equipaggiamenti marittimi a bordo delle navi; nondimeno l'importanza di strette interrelazioni tra l'organizzazione centrale del MIT e le sue articolazioni periferiche.

Dunque, dedicati forum di esperti sono stati costituiti, al fine di intercettare le esigenze di tutti gli operatori del settore e cogliere le opportunità di miglioramento che derivano dal *know-how* e dall'esperienza maturata nel tempo, ai vari livelli, rispetto all'applicazione del superato quadro normativo sugli equipaggiamenti marittimi.

Le 'Disposizioni applicative' allegata alla circolare n. 149/2018 sono il frutto di tale lavoro plurale di approfondito studio e condivisione. Entrando nel merito delle citate Disposizioni applicative, sono costituite da una parte introduttiva in cui è stato scrupolosamente ricostruito, e chiarito nei suoi contenuti e scopi, il nuovo quadro normativo di riferimento.

Il secondo paragrafo è stato dedicato alle definizioni ed acronimi. Precisamente, sono stati riportati gli acronimi e le definizioni, non contenuti all'interno del D.P.R. n. 239/2017, ma utilizzati nelle disposizioni applicative in commento.

Le Disposizioni applicative in senso stretto sono state riportate nei paragrafi successivi, dedicati rispettivamente a:

- Applicazione del quadro normativo sugli equipaggiamenti marittimi;
- Requisiti per l'equipaggiamento marittimo - Disposizioni generali;
- Certificazione MED degli equipaggiamenti marittimi e loro immissione sul mercato;
- Funzioni e compiti delle Amministrazioni e delle Autorità di controllo;
- Verifica della conformità dell'equipaggiamento marittimo;
- Accettazione delle certificazioni sino alla loro scadenza naturale;
- Struttura europea per l'implementazione della Direttiva MED.

Infine, con la circolare n. 149/2018, a cui sono state allegata le Disposizioni applicative analizzate, sono state abrogate e sostituite: le circolari dal titolo "Sicurezza della Navigazione" n. 11/2000 e n. 130/2017; e la lettera circolare n. 01/2009.

Ulteriori chiarimenti, di tipo operativo, sono pervenuti dall'INAIL.

Nel dettaglio, con la circolare n. 49 del 4 dicembre 2018, l'Istituto ha fornito dei chiarimenti in merito ai servizi telematici "Registro di esposizione ad agenti cancerogeni e mutageni" e "Registro di esposizione ad agenti biologici". Nel documento in commento è stato infatti ribadito che, con la circolare n. 43/2017, l'INAIL ha reso disponibile, a decorrere dal 12 ottobre 2017, al datore di lavoro titolare di Posizione assicurativa territoriale (Pat), nonché ai soggetti abilitati dal datore di lavoro stesso, il nuovo servizio telematico "Registro di esposizione", quale esclusivo strumento volto ad adempiere a quanto previsto dalla normativa vigente nei confronti dell'INAIL stessa e dei Servizi di prevenzione e protezione delle Aziende sanitarie locali.

Con la successiva circolare n. 22/2018, l'Istituto ha rilasciato un'implementazione del servizio telematico "Registro di esposizione", consentendo anche ai datori di lavoro del settore navigazione, agricolo e in gestione conto Stato, nonché ai soggetti abilitati dai datori di lavoro stessi, di trasmettere all'INAIL e alla Asl territorialmente competente, i Registri di esposizione in argomento<sup>583</sup>.

Tuttavia, con la circolare n. 49/2018, l'INAIL ha comunicato che - a seguito di ulteriori approfondimenti, intervenuti di concerto con le Amministrazioni competenti in materia<sup>584</sup> - è stata temporaneamente sospesa l'applicazione delle disposizioni di cui alla citata circolare n. 22/2018 con riferimento al settore della navigazione marittima.

Invece, con l'avviso pubblicato sul suo sito istituzionale l'INAIL ha comunicato il rinvio del termine di pagamento dei premi di autoliquidazione 2018-2019 per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Ciò al fine di consentire l'applicazione delle nuove tariffe dei premi e contributi INAIL per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, come disposto dall'art. 1, comma 1125, della legge n. 145 del 30 dicembre 2018 (legge di bilancio 2019).

In particolare, l'INAIL ha comunicato che:

- il termine del 31 dicembre 2018 entro cui l'Inail rende disponibili al datore di lavoro gli elementi necessari per il calcolo del premio assicurativo è stato differito al 31 marzo 2019;
- il termine del 16 febbraio 2019 entro cui inviare la comunicazione motivata di riduzione delle retribuzioni presunte è stato differito al 16 maggio 2019;
- il termine del 16 febbraio 2019 previsto per il versamento tramite F24 e F24EP dei premi ordinari e dei premi speciali unitari artigiani, dei premi relativi al settore navigazione, per il pagamento in unica soluzione e per il pa-

---

<sup>583</sup> Per approfondimenti si rinvia alla lettura del capitolo XI; § 2 del Rapporto ANMIL 2018.

<sup>584</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

pagamento della prima rata in caso di rateazione ai sensi delle leggi 449/1997 e 144/1999 è stato differito al 16 maggio 2019;

- il termine del 28 febbraio 2019 per la presentazione telematica delle dichiarazioni delle retribuzioni è stato differito al 16 maggio 2019.

Nell'Avviso in commento, l'INAIL ha precisato che il differimento dei termini disposto dalla citata legge di bilancio 2019 riguarda la Tariffa ordinaria dipendenti (tod) delle gestioni 'Industria', 'Artigianato', 'Terziario' ed 'Altre Attività', nonché la Tariffa dei premi speciali unitari artigiani e la Tariffa dei premi del settore navigazione. Restano dunque confermati i termini di scadenza per il pagamento e per gli adempimenti relativi ai premi speciali anticipati per il 2019 relativi alle polizze scuole, apparecchi rx, sostanze radioattive, pescatori, frantoi, facchini nonché barrocciai/vetturini/ippotrasportatori. Resta, infine, confermato al 18 febbraio 2019 il termine di scadenza dei premi per i lavoratori somministrati relativi al 4° trimestre 2018.

## 7. GLI INFORTUNI NEL SETTORE MARITTIMO-PORTUALE

Gli operatori del settore marittimo sono una delle categorie lavorative maggiormente a rischio di infortuni. Ad incidere sulla percentuale di eventi infortunistici e, più in generale, sulle condizioni di salute della gente di mare, è la stessa natura del lavoro a bordo delle navi. Caratterizzata da ambienti di lavoro spesso chiusi, di dimensioni ridotte e privi di ventilazione naturale, da turni irregolari, lavoro notturno, lunghi periodi di lontananza da casa, condizioni generali di vita a bordo, alimentazione non sempre adeguata, cattive abitudini come il fumo o l'alcool, fatica fisica e stress.

Le condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori marittimi sono state spesso oggetto approfondite analisi.

In tal senso, la Sezione Sistemi di sorveglianza e gestione integrata del rischio, del Dipartimento di medicina, epidemiologia, igiene del lavoro e ambientale dell'INAIL, ha condotto un'analisi degli infortuni nel settore marittimo-portuale, allo scopo di approfondire le problematiche della sicurezza sul lavoro. Precisamente, l'analisi è stata effettuata sulla base dei dati derivanti da due fonti informative: le schede di rilevazione degli infortuni subiti dai lavoratori marittimi indirizzate alle Capitanerie e l'archivio Infor.Mo, che riposta le informazioni sui fattori causali evidenziati nel corso delle inchieste infortuni condotte dalle Asl.

L'analisi condotta è stata riportata su in un Report dal titolo 'Gli infortuni dei lavoratori del mare', scaricabile gratuitamente sul sito dell'INAIL. Nel report è presente una sintetica descrizione del profilo di rischio nel settore marittimo-portuale.

Più nel dettaglio, il rapporto si compone di due sezioni: la prima rivolta all'analisi di contesto e al profilo di rischio del settore, la seconda inerente i dati delle Schede infortuni di cui al d.d. 30 maggio del 2000, integrati con le informazioni sulle cause e dinamiche infortunistiche del Sistema di sorveglianza nazionale Infor.Mo.

Nella sezione dedicata al contesto socio-economico e al profilo del rischio nel settore marittimo-portuale, è stato evidenziato che il settore marittimo-portuale è stato recentemente approfondito da alcuni documenti ufficiali, in cui sono stati posti sotto attenzione i più significativi indicatori di contesto settoriale in cui operano le imprese, molte delle quali piccole e micro, impegnate nel difficile compito di garantire da un lato livelli competitivi di produttività e dall'altro la *compliance* normativa rispetto a tematiche come la qualità del prodotto, il rispetto dell'ambiente e la salute e sicurezza degli operatori.

Da tali documenti è emerso che i dati di contesto evidenziano che la pesca è riuscita a fronteggiare meno degli altri comparti un decennio di crisi economica ed una serie di criticità che rallentano la modernizzazione delle imprese ed il derivante miglioramento organizzativo e delle condizioni di sicurezza e salute sul lavoro.

Tali criticità coinvolgono i seguenti aspetti:

- l'età media dei lavoratori del settore (41 anni), dovuta ad un limitato ricambio generazionale, peraltro comune anche ad altri due settori (costruzioni ed agricoltura), e ad una perdita di immagine del profilo professionale tra le giovani generazioni;
- la scarsa inclinazione delle imprese all'innovazione tecnico-organizzativa, evidenziata dai bassi investimenti per posto di lavoro;
- gli eccessivi oneri burocratici ed economici per adeguarsi agli obblighi legislativi;
- i livelli insufficienti di formazione e informazione fra gli operatori;
- le caratteristiche strutturali delle imprese (piccole o piccolissime dimensioni, con frammentazione territoriale e modelli organizzativi fragili);
- la difficoltà di dialogo tra le istituzioni e il mondo imprenditoriale;
- il declino del settore (diminuzione della produzione, delle imbarcazioni e degli addetti), dovuto alla competizione dei mercati asiatici, alla diminuzione degli stock ittici nazionali, all'aumento del prezzo dei combustibili ed al rialzo dei costi di distribuzione;

- l'insufficiente attenzione alle variabili macroeconomiche in grado di influenzare le performance gestionali delle imprese sia a livello di produttività sia a livello di gestione della sicurezza e salute a bordo.

In questa sezione del Report dell'INAIL è stato altresì messo in rilievo come l'analisi del contesto settoriale marittimo-portuale possa fornire informazioni utili ad identificare i fabbisogni di intervento per la pianificazione di azioni istituzionali di supporto al miglioramento delle condizioni di sicurezza e salute degli operatori e, più in generale, per il livello di cultura aziendale della prevenzione.

Invece, in riferimento al rischio lavorativo nel settore marittimo, è stato evidenziato come nei diversi cicli lavorativi presenti nel settore, il lavoro del marittimo sia faticoso, insicuro e rischioso ed è per questo che sono importanti un'adeguata organizzazione del lavoro, l'utilizzo delle buone pratiche conosciute nel settore, nonché una continua attività di informazione-formazione-aggiornamento sui dati provenienti dalle attività di sorveglianza e monitoraggio delle malattie professionali e degli infortuni condotte dagli Istituti centrali. A riguardo, è stata richiamata la *Maritime labour convention* (Mlc), ovvero la Convenzione sul lavoro marittimo del 2006, ratificata dall'Italia nel 2013, che ha aggiornato ed integrato tutte le precedenti convenzioni di settore.

È stato sottolineato come i rischi lavorativi cui sono soggetti i marittimi dipendono dalle attività svolte dal personale di bordo inquadrato in specifiche qualifiche, dalla tipologia di nave e di navigazione, dai cicli lavorativi e dalla merce trasportata. Inoltre, indipendentemente dai rischi specifici connessi alle numerose mansioni lavorative, vi sono alcuni rischi trasversali cui sono esposti sia i lavoratori che i passeggeri, quali ad esempio: collisione, naufragio ed incendio. Un altro fattore di rischio (di tipo organizzativo-psicologico), presente pressoché in tutti i ruoli di bordo e quindi valutabile come fattore di rischio trasversale, è quello definito dalla stessa normativa specifica d.lgs. n. 271/1999 come "fattore di fatica". Questo è legato alla particolare organizzazione del lavoro, cioè ai turni, alle guardie, al lavoro notturno, alle scarse possibilità di vero recupero psicofisico e di riposo, alle incombenze eccezionali di bordo, alla rigida organizzazione gerarchica, al sovraccarico di responsabilità in termini di sicurezza della nave e, infine, alla natura intrinseca del lavoro marittimo (lunghi periodi di lontananza da casa, vita collettiva coatta, *turnover* dei compagni di lavoro, fattori ambientali esterni critici). Si aggiungono poi, come fattori peggiorativi nel comparto delle crociere, le difficoltà di socializzazione, comunicazione e di rapporti interpersonali, dovute alla presenza di svariate comunità di nazionalità diversa.

L'analisi dei rischi del Report continua con un *focus* sulle malattie professionali, in relazione alle quali è stato riportato che molti studi hanno comprovato anche l'esistenza di diversi fattori potenziali di rischio di malattie professionali, legati alle caratteristiche dell'ambiente, all'organizzazione del lavoro e alle procedure specifiche in atto. I principali di essi sono:

- le vibrazioni e il forte rumore comune e continuativo delle macchine, soprattutto a bordo dei pescherecci, che possono provocare ipoacusia in varia misura e disturbi osteoarticolari e muscolo-scheletrici;
- l'esposizione prolungata a particolari condizioni climatiche (temperatura, umidità, vento);
- gli orari di lavoro irregolari a bordo delle navi e le esigenze dell'ambiente operativo che spesso superano la capacità dei lavoratori di fare loro fronte (o di controllarle) e che possono comportare disturbi di carattere psicosociale, in particolare stress, e un abuso correlato di alcool e tabacco o consumo di droghe;
- il rischio correlato all'esposizione a radiazioni solari, più elevato in mare che sulla terra, a causa del riflesso della luce del sole (raggi UV) senza ostacoli;
- le specifiche attività svolte a bordo delle imbarcazioni, come ad esempio la movimentazione dei carichi pesanti (a mano o con altre parti del corpo) ed i movimenti ripetitivi degli arti superiori, che possono essere causa di disturbi all'apparato muscolo-scheletrico.

La prima sezione del Report si conclude con una tabella che riporta i principali fattori specifici di rischio ai quali i marittimi possono essere esposti nel corso delle loro attività a bordo, descrivendone alcune loro specifiche.

Nella seconda sezione del Report, gli infortuni dei lavoratori marittimi sono stati analizzati attraverso le Schede infortuni di cui al d.d. 30 maggio del 2000, integrate con le informazioni sulle cause e dinamiche infortunistiche del Sistema di sorveglianza nazionale Infor.Mo.

Le schede di rilevazione degli infortuni subiti dai lavoratori marittimi (Schede infortuni) sono infatti una fonte di informazioni anche dal punto di vista della prevenzione. I dati contenuti nell'archivio del Sistema di sorveglianza degli infortuni mortali e gravi Infor.Mo consentono invece di approfondire le cause (determinanti) ed i fattori aggravanti (modulatori) degli eventi, collegando inoltre dette criticità ai processi fondamentali per la prevenzione e protezione dai rischi (valutazione dei rischi, formazione/informazione, vigilanza, ecc.). Tali informazioni sui fattori di rischio infortunistico costituiscono una base di conoscenza utile per la programmazione mirata degli interventi di prevenzione e vigilanza.

La tutela della salute e sicurezza della gente di mare è stata altresì oggetto di approfondimento di un volume edito sempre INAIL: 'Salute e sicurezza sul lavoro del personale hotel a bordo delle navi'.

Si tratta di un opuscolo rivolto al personale di hotel a bordo delle navi, come guida sulle buone pratiche e una serie di raccomandazioni per lavorare in salute e sicurezza.

Difatti, come evidenziato nello stesso volume, il personale addetto ai servizi di hotel a bordo nave costituisce una parte rilevante in termini numerici dell'equipaggio delle navi passeggeri o da crociera, e riveste un ruolo fondamentale nella gestione globale della salute e sicurezza a bordo.

### SOSTANZE PERICOLOSE

**SOMMARIO:** - 1. Premessa; - 2. Verso una strategia dell'Unione per una politica sostenibile in materia di sostanze chimiche; - 3. 5° elenco dei valori limite di esposizione professionale ex direttiva 98/24/CE - 4. Le principali novità sul regolamento REACH; - 4.1. Le novità su restrizioni, esenzioni, metodi di prova e registrazione; - 4.2. La registrazione REACH delle sostanze in nanoforme; - 4.3. Le novità dall'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA); - 4.4. Il processo di autorizzazione REACH: il monito della CGUE e le critiche sollevate; - 5. Il processo di revisione della direttiva 2004/37/CE sulle sostanze cancerogene e mutagene; - 6. Le nuove regole europee sui fertilizzanti: i limiti per il cadmio; - 7. Le modifiche al regolamento CLP; - 8. La nuova direttiva sugli agenti biologici - 9. Le modifiche alla convenzione di Stoccolma e la stretta UE sugli inquinanti organici persistenti (Pop); - 10. Le novità europee e nazionali sulle apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE); - 11. Attività di controllo sull'applicazione del regolamento (CE) n. 1907/2006 (REACH) e del regolamento (CE) n. 1272/2008 (CLP); - 12. Ispezioni degli stabilimenti di soglia inferiore a rischio di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose; - 13. Prevenzione dei tumori professionali legati all'esposizioni alla radioattività naturale derivante dal gas Radon.

#### 1. PREMESSA

A livello europeo, il Legislatore sta attuando un processo di razionalizzazione del quadro normativo sulle sostanze chimiche, integrando e armonizzando il sistema di norme afferente la protezione dei lavoratori con l'impianto delineato a tutela di consumatori e ambiente. Tale progetto sarà proiettato all'interno della 'Strategia dell'Unione europea per una politica sostenibile in materia di sostanze chimiche', attualmente in corso di definizione, imperniata sul concetto di "chimica verde e sostenibile". Il risvolto pratico consisterà nell'intervento in diversi quadri normativi: dalla normativa REACH alla tutela dei lavoratori esposti ai nanomateriali, oltre all'aggiornamento delle disposizioni sugli interferenti endocrini.

Ad ogni modo, nel periodo di riferimento, si segnala anzitutto la nuova direttiva (UE) 2019/1831 che ha stabilito il quinto elenco di valori limite indicativi di esposizione professionale in attuazione della direttiva 98/24/CE sulla protezione della SSL contro i rischi derivanti da agenti chimici. A riguardo si segnala che con il decreto interministeriale del 2 maggio 2020 è stata recepita in Italia la direttiva 2017/164/UE della Commissione del 31 gennaio 2017, con la quale è stato definito un quarto elenco di valori indicativi di esposizione professionale in attuazione della direttiva 98/24/CE del Consiglio e che modifica le direttive 91/322/CEE, 2000/39/CE e 2009/161/UE della Commissione.

Numerosi interventi legislativi hanno riguardato le restrizioni REACH, in modifica del relativo allegato XVII del regolamento in parola; si tratta del regolamento (UE) 2018/1513 su alcune sostanze CMR, del regolamento (UE) 2018/2005 su quattro ftalati, della rettifica del regolamento (UE) 2017/227 sulla sostanza decaBDE, nonché della proposta di regolamento relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi, recentemente finalizzata nel regolamento (UE) 2019/1148.

Rimanendo in ambito REACH, il regolamento (UE) 2019/1390 ha modificato l'allegato del regolamento (CE) n. 440/2008 che istituisce dei metodi di prova ai sensi del regolamento REACH, al fine di adeguarlo al progresso tecnico; il regolamento (UE) 2019/1691 ha modificato l'allegato V del regolamento REACH contenente l'elenco di sostanze che sono esentate dall'obbligo di registrazione; il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1692 ha riguardato la registrazione e la condivisione dei dati dopo la scadenza del termine ultimo di registrazione delle sostanze soggette a un regime transitorio.

Successivamente l'allegato XIV del regolamento REACH è stato integrato con ulteriori 11 sostanze ai sensi del regolamento (UE) 2020/171, poi rettificato al fine di risolvere alcune inguenze sulle proroghe concesse ad alcune sostanze.

Il regolamento (UE) 2020/878 ha invece dettato le nuove regole per la compilazione delle schede di sicurezza.

Merita particolare attenzione il nuovo regolamento (UE) 2018/1881 che ha introdotto importanti disposizioni circa le informazioni specifiche per la registrazione REACH delle "sostanze in nanoforme". Sul tema dei nanomateriali, sono state rese disponibili online due banche dati su tali sostanze da parte dell'*European Union Observatory for Nanoma-*

terials (EUON), mentre è stata costituita una apposita sezione ad essi dedicata all'interno della banca dati sulle sostanze pericolose messa a disposizione dall'EU-OSHA.

Ulteriori novità pervengono dal lavoro dell'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA). Anzitutto, sono stati pubblicati sul suo sito i nuovi format per la presentazione delle domande di autorizzazione, obbligatorio per le domande presentate dopo il 1° giugno 2019. È stato altresì pubblicato, nel giugno 2019, il *Joint Action Plan* tra l'ECHA e la Commissione europea con cui l'Agenzia si è impegnata a esaminare tutti i fascicoli di registrazione presentati entro il 2018 attraverso diverse scadenze. Al riguardo, è successivamente intervenuto il regolamento (UE) 2020/507. Non mancano inoltre le consuete integrazioni alla *Candidate List*, contenente le sostanze estremamente preoccupanti candidate all'autorizzazione, ovvero all'inclusione nell'allegato XIV del regolamento REACH, attraverso l'inserimento di sei nuove sostanze. L'ECHA, poi, con la nona raccomandazione, ha proposto l'inclusione di ulteriori 18 sostanze nell'elenco di cui all'allegato XIV del REACH.

L'Agenzia ha inoltre recentemente aggiornato il piano d'azione a rotazione a livello comunitario (CoRAP) proponendo l'analisi, da parte dei 19 Stati membri, di 100 sostanze nel triennio 2019-2021. In particolare, il piano d'azione ha visto l'inserimento di ulteriori 24 sostanze alle 76 già previste per la loro valutazione circa i possibili rischi per la salute umana e l'ambiente.

È del settembre 2019 poi la pubblicazione di una comunicazione con cui annuncia che, a partire dal 5 gennaio 2021, i produttori, gli importatori e i venditori di articoli e prodotti contenenti sostanze SVCH saranno obbligati a fornire una serie di informazioni ad esse relative al fine di implementare il nuovo database SCIP, utile ad organizzare il riciclaggio e lo smaltimento. Ulteriore intervento di supporto alle imprese è rappresentato dall'elenco, disponibile sul sito, di oltre 400 sostanze usate per l'additivazione di materie plastiche per facilitare le imprese al momento di stabilire, durante la valutazione dei rischi, quali fascicoli di registrazione sono prioritariamente da aggiornare. L'Agenzia, infine, con la decisione del 20 giugno 2019, ha stabilito le norme interne relative alle limitazioni di determinati diritti degli interessati in relazione al trattamento dei dati personali nell'ambito delle sue attività, come la conduzione di indagini e procedimenti disciplinari.

Ancora in ambito REACH, ha sollevato un forte dibattito una sentenza della Corte di giustizia UE che ha messo al bando alcuni noti agenti cancerogeni utilizzati per la segnaletica orizzontale, le vernici e le materie plastiche, in opposizione ad una autorizzazione concessa dalla Commissione. Il tribunale, in effetti, ha criticato il modo superficiale di procedere della Commissione nell'accertamento supplementare dell'esistenza di alternative. Decisione, questa, accolta da diverse associazioni a tutela dell'ambiente e della salute umana. Proprio per l'usuale permissivismo della Commissione, risulta evidente l'importanza della recente decisione con cui la Commissione ha negato la concessione di una domanda di autorizzazione per un uso specifico di una sostanza estremamente preoccupante (SVHC).

Novità rilevanti riguardano poi il processo di revisione della direttiva 2004/37/CE sulle sostanze cancerogene e mutagene: dopo l'approvazione della direttiva (UE) 2017/2398, le rimanenti proposte di revisione sono state più recentemente finalizzate nella direttiva (UE) 2019/130 e nella successiva direttiva (UE) 2019/983. Con il primo atto normativo, in particolare, le modifiche hanno riguardato l'allegato I "Elenco di sostanze, preparati e procedimenti", cui sono state inserite nuove voci, e l'allegato III "Valori limite e altre disposizioni direttamente connesse", interamente sostituito. Il secondo atto, invece, ha introdotto valori limiti di esposizione professionali più stringenti per cinque sostanze. È opportuno segnalare che in merito alla direttiva (UE) 2017/2398 con la legge di delegazione europea 2018<sup>585</sup> il Governo italiano è stato delegato ad adottare i decreti legislativi necessari a darne attuazione. In tal senso, è stato emanato il d.lgs. n. 44 del 1° giugno 2020<sup>586</sup>.

Intervento normativo sulla circolazione delle merci, che tuttavia ha un significativo impatto sulla salute di alcune tipologie di lavoratori, è il nuovo regolamento (UE) 2019/1009 che ha stabilito norme relative alla messa a disposizione sul mercato di prodotti fertilizzanti dell'UE. Ad emergere è infatti la restrizione al tenore del cadmio nei concimi; decisione che sembra chiudere, in senso precauzionale, l'ampio dibattito circa la pericolosità di tale sostanza contenuta nei fertilizzanti.

In ambito CLP, è proseguito l'adeguamento tecnico al progresso scientifico (ATP) del regolamento in parola. In sintesi, il XII ATP è stato attuato con il regolamento (UE) 2018/1480 che ha armonizzato la classificazione e l'etichettatura di alcune sostanze pericolose. Il XIII ATP, apportato dal regolamento (UE) 2019/521, ha invece modificato il regolamento CLP al fine di tenere conto delle modifiche intervenute a seguito dell'attuazione del Sistema mondiale armonizzato di

---

<sup>585</sup> Legge 4 ottobre 2019 n. 117 - Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018.

<sup>586</sup> Decreto legislativo 1 giugno 2020 n. 44 - Attuazione della direttiva (UE) 2017/2398 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, che modifica la direttiva 2004/37/CE del Consiglio, relativa alla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro.



classificazione ed etichettatura delle sostanze chimiche (GHS) delle Nazioni Unite. Il regolamento delegato (UE) 2020/217 (XIV ATP) ha invece aggiornato la classificazione e l'etichettatura armonizzate per più di trenta sostanze. E ancora, con la Comunicazione 2018/C 239/03, è stato confermato l'annullamento parziale del V APT relativo alla classificazione di "pece, catrame di carbone, alta temperatura". Infine, il regolamento delegato (UE) 2020/11 ha modificato il regolamento CLP chiarendo le norme introdotte dal regolamento (UE) 2017/542 sull'inclusione di un "identificatore unico di formula" nelle informazioni supplementari fornite sull'etichetta di una miscela pericolosa. Lo stesso regolamento ha poi differito l'applicazione delle suddette norme al 1° gennaio 2021 a seguito del dibattito sorto sulla praticabilità delle nuove norme.

In data 31 ottobre 2019, è stata pubblicata la nuova direttiva (UE) 2019/1833 che, in modifica della direttiva 2000/54/CE sulla esposizione professionale ad agenti biologici, ha modificato l'elenco degli agenti biologici dell'allegato III della direttiva del 2000 in funzione del progresso scientifico e tecnico e ha migliorato la coerenza con altre direttive pertinenti.

Altro versante d'intervento è rappresentato dagli inquinanti organici persistenti (Pop). Anzitutto, con decisione dell'aprile 2019, il Consiglio ha sostenuto la modifiche sulla convenzione di Stoccolma, discusse e approvate presso la nona conferenza di Stoccolma, riguardanti soprattutto le limitazioni e i divieti di emissione di dicofol, acido perfluorottanoico (PFOA), i suoi sali e i composti ad esso correlati, nonché dell'uso dell'acido perfluorottano sulfonato (PFOS), dei suoi sali e del fluoruro di perfluorottano e sulfonile (PFOSF). Invero, la novità più rilevante in materia è il regolamento (UE) 2019/1021, entrato in vigore il 15 luglio 2019, che ha attuato la rifusione del precedente regolamento (CE) n. 850/2004. In particolare, sono stati imposti divieti e limitazioni per la fabbricazione, l'immissione sul mercato e l'impiego di tali sostanze soggette alla summenzionata convenzione di Stoccolma e al relativo Protocollo del 1979, strutturando un quadro normativo coerente. A conclusione, il regolamento delegato (UE) 2020/784 ha limitato le deroghe e fissato valori limiti per il PFOA, i suoi sali e i composti.

In questo contesto attinente al commercio internazionale di sostanze pericolose, si coglie l'occasione per segnalare il regolamento delegato (UE) 2019/1701 sull'*import/export* di sostanze chimiche pericolose che ha modificato gli allegati I e V del regolamento (UE) n. 649/2012 che attua la convenzione di Rotterdam. L'attuazione della convenzione in parola è stata altresì portata avanti attraverso il regolamento delegato (UE) 2020/1068.

Ultima rilevante novità è l'inserimento nella lista dei Pop (allegato V del regolamento (CE) n. 850/2004) del pentaclorofenolo e i suoi sali ed esteri, utilizzato soprattutto come insetticida ed erbicida e per la conservazione di pelle e legno.

Alcune novità riguardano infine le apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE). Nel febbraio 2019 sono state infatti pubblicate in Gazzetta dieci direttive delegate che modificano l'allegato III della direttiva 2011/65/UE (RoHS II), al fine di derogare al divieto di utilizzo di alcuni metalli pesanti nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche. Sempre in materia RoHS II, è intervenuta una rettifica del testo in lingua italiana e due direttive delegate (n. 2019/1845; n. 2019/1846) che hanno esentato il DEHP e il piombo per alcuni usi dalle restrizioni di cui l'allegato II.

È stato infine pubblicato il riferimento alla norma armonizzata EN IEC 63000:2018 attraverso la decisione di esecuzione (UE) 2020/659.

In ambito nazionale le predette dieci direttive sono state poi recepite con il decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 15 aprile 2019, mentre con la legge di delegazione europea 2018<sup>587</sup> il Governo è stato delegato ad adottare i decreti legislativi per l'attuazione della direttiva (UE) 2017/2102 recante modifica della direttiva 2011/65/UE sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche; attuazione avvenuta ad opera del d.lgs. n. 42 del 12 maggio 2020<sup>588</sup>. Inoltre, con il decreto del 17 gennaio 2020<sup>589</sup> è stata data attuazione alle direttive delegate della Commissione europea n. 2019/169/UE, n. 2019/170/UE, n. 2019/171/UE, n. 2019/172/UE, n. 2019/173/UE, n. 2019/174/UE, n. 2019/175/UE, n. 2019/176/UE e n. 2019/177/UE (pacchetto di direttive RoHS II) attraverso la modifica dell'allegato III del d.lgs. del 4 marzo 2014 n. 27, che ha attuato in Italia la Direttiva "madre" 2011/65/CE sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche.

---

<sup>587</sup> Legge 4 ottobre 2019 n. 117 - Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018.

<sup>588</sup> Decreto legislativo del 12 maggio 2020 n. 42 - Attuazione della direttiva (UE) 2017/2102 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2017, recante modifica della direttiva 2011/65/UE sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche.

<sup>589</sup> Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 17 gennaio 2020 - Attuazione delle direttive delegate della Commissione europea 2019/169/UE, 2019/170/UE, 2019/171/UE, 2019/172/UE, 2019/173/UE, 2019/174/UE, 2019/175/UE, 2019/176/UE e 2019/177/UE del 16 novembre 2018 di modifica dell'allegato III della direttiva 2011/65/CE sulla restrizione di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche (RoHS II).

In secondo luogo il regolamento di esecuzione (UE) 2019/290 ha stabilito il formato armonizzato che deve essere utilizzato da tutti i produttori contenente le informazioni da fornire allo Stato membro di registrazione, ai sensi della direttiva 2012/19/UE.

La tematica delle sostanze pericolose presenti nei luoghi di lavoro continua ad essere una priorità anche sul versante legislativo nazionale, data la corposa produzione normativa in atto. Il riferimento è *in primis* al 'Piano nazionale delle attività di controllo sui prodotti chimici 2019'<sup>590</sup>, predisposto, come ogni anno, dal Ministero della Salute, che - in attesa della pubblicazione del *report* sull'attività di vigilanza del 2018 - ha altresì redatto e pubblicato il documento di 'Rendicontazione del Piano Nazionale delle attività di controllo sui prodotti chimici - Anno 2017'.

Le Regioni italiane a loro volta, oltre all'attività di controllo di base, indicata nel Piano Nazionale, hanno programmato e realizzato altri controlli attraverso i rispettivi 'Piani Regionali Controlli REACH anno 2019'. In tal senso, la determinazione della Regione Piemonte n. 352 del 30 aprile 2019<sup>591</sup>; la determinazione del 6 maggio 2019 n. G05727<sup>592</sup> della Regione Lazio; la delibera n. 398 del 17 maggio 2019<sup>593</sup> della Regione Liguria e la delibera n. 701 del 28 maggio 2019<sup>594</sup> della Regione Veneto. Sempre in relazione al Regolamento (CE) n. 1907/2006 (REACH) la Regione Sicilia ha emanato il decreto del 17 luglio 2019<sup>595</sup>, la Regione Umbria la deliberazione n. 424 del 11 aprile 2019<sup>596</sup>, ed infine la Regione Lombardia il decreto n. 10838 del 25 luglio 2018<sup>597</sup>.

Approfondimenti sui rischi connessi alle sostanze pericolose ci pervengono anche dall'INAIL, con due diverse pubblicazioni: un opuscolo a carattere divulgativo e generale, indirizzato sia ai lavoratori sia ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS), dal titolo 'Agenti chimici pericolosi - Istruzioni ad uso dei lavoratori; ed Manuale per la valutazione del rischio chimico correlato alle merci sbarcate in ambito portuale', in cui sono stati analizzati i rischi associati alle operazioni di sbarco in ambito portuale di merci pericolose<sup>598</sup>.

Una tematica legata alle sostanze pericolose, ed oggetto di normazione da parte del Legislatore regionale sono gli incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose negli stabilimenti di soglia inferiore. Le Regioni infatti, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, del d.lgs. n. 105/2015 (Seveso III), hanno il compito di predisporre, relativamente agli stabilimenti di "soglia inferiore", il piano regionale delle ispezioni, il programma annuale e lo svolgimento delle relative ispezioni ordinarie e straordinarie compresa l'adozione dei provvedimenti discendenti dai loro esiti.

A tal fine sono stati emanati i seguenti provvedimenti: deliberazione della Regione Toscana n. 51 del 21 gennaio 2019<sup>599</sup>; i decreti della regione Sicilia del 26 febbraio 2019<sup>600</sup> e del 7 giugno 2019 n. 444<sup>601</sup>; la determinazione della Regione Puglia n. 39 del 28 febbraio 2019<sup>602</sup>.

Ulteriore campo d'azione legislativa regionale, nel periodo di riferimento, è rappresentato dalla prevenzione dei tumori

---

<sup>590</sup> Piano Nazionale delle attività di controllo sull'applicazione del regolamento (CE) n. 1907/2006 (REACH) e del regolamento (CE) n. 1272/2008 (CLP) anno 2019.

<sup>591</sup>, Determinazione della Regione Piemonte n. 352 del 30 aprile 2019 - Applicazione dei Regolamenti (CE) n. 1907/2006 (REACH) e (CE) n. 1272/2008 (CLP) nell'anno 2019.

<sup>592</sup> Determinazione della Regione Lazio n. G05727 del 6 maggio 2019 - Piano regionale dei controlli sui prodotti chimici - *Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals (REACH) e Classification, Labelling and Packaging (CLP)* - Anno 2019.

<sup>593</sup> Delibera della Regione Liguria n. 398 del 17 maggio 2019 - Approvazione Piano Regionale dei Controlli REACH e CLP sulle sostanze chimiche anno 2019.

<sup>594</sup> Delibera della Regione Veneto n. 70 del 28 maggio 2019 - Attività di vigilanza prevista ex art. 125 Reg. (CE) 18.12.2006 n. 1907 - REACH Approvazione del Piano Regionale Controlli REACH - Anno 2019.

<sup>595</sup> Decreto della Regione Sicilia del 17 luglio 2019 - Piano regionale della prevenzione 2014-2018 Macro Obiettivo 2.8. Programma regionale per lo sviluppo dei controlli in materia REACH Recepimento dell'Accordo n. 88/CSR del 7 maggio 2015.

<sup>596</sup> Deliberazione della Regione Umbria n. 424 dell'11 aprile 2019 - Riorganizzazione del Nucleo regionale per l'applicazione dei Regolamenti REACH e CLP.

<sup>597</sup> Decreto della Regione Lombardia n. 1083825 del 25 luglio 2018 - Linee guida per la verifica degli scenari di esposizione di una sostanza ai sensi del Regolamento (CE) n. 1907/2006 (REACH).

<sup>598</sup> Per approfondimenti sul 'Manuale per la valutazione del rischio chimico correlato alle merci sbarcate in ambito portuale' si rinvia alla lettura del § 4, capitolo VIII.

<sup>599</sup> Deliberazione della Regione Toscana, 21 gennaio 2019 n. 51 d.lgs. n. 105/2015 relativo al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose cd Seveso III. Approvazione Piano regionale ispezioni 2019/2021 e programma annuale 2019.

<sup>600</sup> Decreto -della Regione Sicilia, 26 febbraio 2019 - Impianti a rischio di incidente rilevante (RIR). Piano regionale delle ispezioni, ex art. 27, comma 3, del d.lgs. 26 giugno 2015, n. 105 Triennio 2019-2021.

<sup>601</sup> Decreto della Regione Sicilia n. 444 del 7 giugno 2019 - Impianti a rischio di incidente rilevante (RIR) - Modifica Piano regionale delle ispezioni, ex art. 27, comma 3, del d.lgs. 26 giugno 2015, n. 105 - Triennio 2019 - 2021.

<sup>602</sup> Determinazione della Regione Puglia n. 39 del 28 febbraio 2019 - Art. 27 d.lgs 105/2015 - Adozione 'Secondo Aggiornamento del Piano Regionale Triennale 2017-2019' e 'Programma Regionale Anno 2019' delle ispezioni ordinarie presso gli stabilimenti a rischio di incidente rilevante di "soglia inferiore" ricadenti nel territorio pugliese.

professionali legati all'esposizioni alla radioattività naturale derivante dal gas Radon. A riguardo, la Regione Basilicata con la deliberazione n. 486/2019<sup>603</sup> ha approvato delle linee guida regionali per il risanamento e la prevenzione dal Radon. Invece la Regione Campania ha emanato la legge n. 13 del 8 luglio 2019<sup>604</sup> recante 'Norme in materia di riduzione dalle esposizioni alla radioattività naturale derivante dal gas Radon in ambiente confinato chiuso'. Infine, la Regione Liguria con la deliberazione n. 399/2019<sup>605</sup> ha approvato il Piano regionale di monitoraggio gas Radon in edifici pubblici e privati anno 2019-2020.

## **2. VERSO UNA STRATEGIA DELL'UNIONE PER UNA POLITICA SOSTENIBILE IN MATERIA DI SOSTANZE CHIMICHE**

Come già emerso dal processo di REFIT del regolamento REACH, le istituzioni europee hanno colto la necessità di razionalizzare il quadro normativo sulle sostanze chimiche, integrando e armonizzando il sistema di norme afferente la protezione dei lavoratori con l'impianto delineato a tutela di consumatori e ambiente. Tale urgenza ha rappresentato l'*input* per la "Strategia dell'Unione europea per una politica sostenibile in materia di sostanze chimiche", attualmente in corso di definizione e riguardo alla quale si è recentemente pronunciato il Consiglio evidenziando, attraverso le sue conclusioni, *"la necessità di migliorare e integrare la valutazione dei rischi chimici e la gestione delle sostanze chimiche in tutta la normativa dell'UE per evitare oneri superflui e aumentare la coerenza e l'efficacia della legislazione dell'UE in materia di sostanze chimiche, al fine di conseguire un elevato livello di protezione della salute umana e dell'ambiente, in particolare per quanto riguarda il principio di precauzione e la protezione efficace dei lavoratori"*<sup>606</sup>.

Oltre alla esigenza di rendere efficace la normativa europea in materia già esistente, lo sguardo è ulteriormente rivolto alle future prospettive evolutive, in particolare riguardo l'identificazione dei nuovi rischi chimici emergenti per la salute umana e l'ambiente, nell'ambito del quale risulta strategica l'interfaccia tra il mondo scientifico e la politica europea. Il raccordo tra i quadri normativi a tutela dei lavoratori e dell'ambiente deve essere incentrato sul concetto di "chimica verde e sostenibile", al fine di generare un ambiente non tossico dove prevenire o ridurre al minimo l'esposizione a tutte le sostanze potenzialmente pericolose immesse sul mercato o disperse nell'ambiente, a danno, appunto, sia della salute umana che dell'ambiente.

Questioni salienti nella definizione della Strategia sono soprattutto l'attuazione e l'evoluzione della normativa REACH, l'elaborazione di norme a tutela dei lavoratori esposti ai nanomateriali, nonché l'aggiornamento della normativa relativa agli interferenti endocrini.

In riferimento al primo ambito, emerge la necessità di migliorare la qualità dei fascicoli di registrazione REACH, anche attraverso il piano d'azione sulla loro conformità che la Commissione europea e l'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA) dovranno sviluppare entro la fine del 2019. Allo stesso tempo, la Commissione è invitata, da un parte, a migliorare e a rendere più rigorose le procedure di autorizzazione e restrizione, puntando sulla analisi delle alternative, dall'altra, a migliorare la gestione delle sostanze potenzialmente pericolose nei materiali recuperati per stimolare un mercato di materie prime secondarie di elevata qualità. Per far fronte alle difficoltà riscontrate dalle imprese, poi, le schede dei dati di sicurezza ampliate dovranno essere semplificate. Ulteriore obiettivo è fissato per il 2020, ovvero l'inclusione delle sostanze estremamente preoccupanti (SVHC) nell'elenco delle sostanze candidate, nonostante l'impegno ad individuarne di nuove sia esentato da qualsiasi scadenza.

Quanto ai nanomateriali, risulta necessario raccogliere ancora informazioni sugli utilizzi e sull'esposizione per permettere il miglioramento della valutazione dei rischi e dei metodi di prova convalidati. La Commissione europea, tra l'altro, sta ultimando il riesame della raccomandazione sulla definizione dei nanomateriali che dovrà condurre ad una definizione giuridicamente vincolante. Al fine di contribuire agli studi sul tema, la Strategia rafforza il ruolo dell'Osservatorio dell'UE per i nanomateriali (EUON), gestito dall'ECHA, chiamato a monitorare i dati sulle nanoforme di sostanze finora non registrate nel quadro REACH per via del basso tonnellaggio annuale.

L'attuazione del principio di sostituzione è invece centrale nella protezione della salute dei lavoratori dagli interferenti endocrini. Pertanto, la Commissione dovrà presentare un chiaro e concreto piano d'azione finalizzato a tale scopo.

---

<sup>603</sup>Deliberazione della Regione Basilicata, 23 luglio 2019 n. 486 - Approvazione del documento avente ad oggetto 'RADON: Linee Guida regionali per risanamento e prevenzione'.

<sup>604</sup> Legge della Regione Campania, 8 luglio 2019 n. 13 - Norme in materia di riduzione dalle esposizioni alla radioattività naturale derivante dal gas radon in ambiente confinato chiuso.

<sup>605</sup> Deliberazione della Regione Liguria, 17 maggio 2019 n. 399 - Approvazione Piano di monitoraggio gas Radon in edifici pubblici e privati della Liguria, anno 2019-2020.

<sup>606</sup> Verso una strategia dell'Unione per una politica sostenibile in materia di sostanze chimiche - Conclusioni del Consiglio, Segretariato generale del Consiglio, 10713/19, Bruxelles, 26 giugno 2019, punto 2.

Questo processo sarà accompagnato dagli sforzi per la raccolta dei dati necessari per l'individuazione delle proprietà di interferenza endocrina delle sostanze, prestando particolare attenzione agli effetti cocktail e alle esposizioni combinate degli esseri umani e dell'ambiente a tutte le rispettive fonti.

### 3. 5° ELENCO DEI VALORI LIMITE DI ESPOSIZIONE PROFESSIONALE EX DIRETTIVA 98/24/CE

La nuova direttiva (UE) 2019/1831<sup>607</sup>, pubblicata in data 31 ottobre 2019, ha definito il quinto elenco di valori limite indicativi di esposizione professionale in attuazione della direttiva 98/24/CE sulla protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori contro i rischi derivanti da agenti chimici durante il lavoro.

Nel dettaglio, sulla base della raccomandazione dello SCOEL (comitato scientifico per i limiti dell'esposizione professionale agli agenti chimici), nell'allegato alla direttiva sono stati stabiliti valori limite di esposizione di lunga durata e alcuni di breve durata per dieci agenti chimici figuranti nell'allegato della direttiva in esame. Si tratta di:

- anilina;
- clorometano;
- trimetilammina;
- 2-fenilpropano (cumene);
- acetato di sec-butile;
- 4-amminotoluene;
- acetato di isobutile;
- alcool isoamilico;
- acetato di n-butile;
- tricloruro di fosforile.

Inoltre, dal momento che lo SCOEL ha individuato la possibilità di assorbimento significativo attraverso la pelle per l'anilina, il 2-fenilpropano (cumene) e il 4-amminotoluene, per tali sostanze sono state inserite notazioni sull'assorbimento cutaneo.

Gli Stati membri sono chiamati a conformarsi entro il 20 maggio 2021.

A riguardo si segnala che con il decreto interministeriale del 2 maggio 2020 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministro della Salute è stata recepita in Italia la direttiva 2017/164/UE della Commissione del 31 gennaio 2017, con la quale è stato definito un quarto elenco di valori indicativi di esposizione professionale in attuazione della direttiva 98/24/CE del Consiglio e che modifica le direttive 91/322/CEE, 2000/39/CE e 2009/161/UE della Commissione.

Il provvedimento ha previsto la sostituzione dell'Allegato XXXVIII del d.lgs. n. n. 81/2008, relativo ai valori limite di esposizione professionale per gli agenti chimici, al fine di adeguarlo a quanto previsto dalla direttiva 2017/164/UE.

## 4. LE PRINCIPALI NOVITÀ SUL REGOLAMENTO REACH

### 4.1. Le novità su restrizioni, esenzioni, metodi di prova e registrazione

Passando in rassegna i più recenti interventi legislativi che hanno modificato l'allegato XVII 'Restrizioni in materia di fabbricazione, immissione sul mercato e uso di talune sostanze, preparati e articoli pericolosi' del regolamento REACH, si segnala il nuovo regolamento (UE) 2018/1513<sup>608</sup> che ha modificato l'allegato XVII per quanto riguarda alcune sostanze classificate come cancerogene, mutagene o tossiche per la riproduzione (CMR), di categoria 1A o 1B. Le sostanze interessate<sup>609</sup> - impiegate nel settore dell'abbigliamento e dei relativi accessori, degli articoli tessili e delle calzature - sono state oggetto di restrizioni.

---

<sup>607</sup> Direttiva (UE) 2019/1831 della Commissione del 24 ottobre 2019 che definisce un quinto elenco di valori limite indicativi di esposizione professionale in attuazione della direttiva 98/24/CE del Consiglio e che modifica la direttiva 2000/39/CE della Commissione (GUUE, L 279/31, 31.10.2019).

<sup>608</sup> Regolamento (UE) 2018/1513 della Commissione del 10 ottobre 2018 che modifica l'allegato XVII del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) per quanto riguarda talune sostanze classificate come cancerogene, mutagene o tossiche per la riproduzione (CMR), di categoria 1A o 1B (GUUE, L 256/1, 12.10.2018).

<sup>609</sup> Si tratta di: Cadmio e suoi composti; Composti del cromo VI; Composti dell'arsenico; Piombo e suoi composti; Benzene; Benzo[a]antracene; Benzo[e]acefenantrilene; Benzo[a]pirene; benzo[def]crisene; Benzo[e]pirene; Benzo[j]fluorantene; Benzo[k]fluorantene; Crisene; Dibenzo[a,h]antracene;  $\alpha,\alpha,\alpha,4$ -Tetraclorotoluene; p-clorobenzotricloruro;  $\alpha,\alpha,\alpha$ -Triclorotoluene; benzotricloruro;  $\alpha$ -Clorotoluene; benzilcloruro; Formaldeide; Acido 1,2-benzenedicarbossilico; esteri alchilici C6-8 ramificati, ricchi di C7; Ftalato di bis(2-metossietile); Diisopentilftalato; Di-n-pentilftalato (DPP); Di-n-esilftalato (DnHP); N-Metil-2-pirrolidone; 1-metil-2-pirrolidone (NMP); N,N-Dimetilacetammide (DMAC); N,N-Dimetilformammide; dimetilformammide (DMF); 1,4,5,8-Tetraamminoantrachinone; C.I. Blu in dispersione 1; Benzenammina, cloridrato di 4,4'-(4-imminocicloesa-2,5-dienilidene)metilendianilina; C.I. Rosso basico 9; Cloruro di [4-[4,4'-bis(dimetilammino) benzidrilidene]cicloesa-2,5-dien-1-ilidene] dimetilammonio; C.I. Violetto basico 3 con  $\geq 0,1$  % chetone di Michler (numero CE 202-027-5); 4-Cloro-o-toluidinio cloruro; Acetato di 2-naftilammonio; 4-Metossi-m-fenilen diammonio solfato; 2,4-diamminoanisolo solfato; 2,4,5-Trimetilaniolina cloridrato; Chinolina. Si veda: appendice 12, Voce 72, allegato XVII del regolamento REACH.

In effetti, alcune sostanze CMR sono presenti in capi d'abbigliamento e relativi accessori, altri articoli tessili e calzature o sotto forma di impurità derivanti dal processo di produzione o perché intenzionalmente aggiunte per conferire ai prodotti proprietà specifiche.

Sono inoltre previste alcune esenzioni: le restrizioni ivi contenute non si applicano ai capi d'abbigliamento, accessori e calzature interamente di cuoio, pellicce o pelli naturali, né alle moquette e ai rivestimenti del suolo di materie tessile per uso interno, tappeti e corsie. Allo stesso modo, sono esentati i dispositivi di protezione individuale di cui al regolamento (UE) 2016/425 e i dispositivi medici che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento (UE) 2017/745. Infine, a titolo di deroga, la formaldeide impiegata in giubbotti e giacconi e nel materiale da imbottitura è soggetta a un valore limite meno rigoroso di concentrazione a causa della mancanza di informazione su idonee alternative.

Il regolamento (UE) 2018/2005<sup>610</sup> ha invece stabilito importanti restrizioni per l'utilizzo di quattro noti ftalati - bis(2-etilesil) ftalato (DEHP), dibutilftalato (DBP), benzilbutilftalato (BBP) e diisobutilftalato (DIBP) - in modifica dello stesso allegato XVII del regolamento REACH. Dopo un lungo iter di valutazione circa la nocività per la salute umana, i pareri del RAC e del SEAC<sup>611</sup> sul fascicolo dell'Agenzia europea per le sostanze chimiche hanno condotto la Commissione a concludere che *"i quattro ftalati comportano un rischio inaccettabile per la salute umana se presenti nei materiali plastificati negli articoli a una concentrazione di ciascun ftalato o di qualsiasi combinazione di tali ftalati pari o superiore allo 0,1 % in peso di tali materiali"*<sup>612</sup>. Tale conclusione ha di fatto ribaltato la precedente decisione negativa sulla proposta di restrizione presentata dalle autorità danesi nel 2011, data la inedita sussistenza di dati che attestano il rischio derivante dall'esposizione combinata ai quattro ftalati.

Queste sostanze sono contenute in una vasta gamma di articoli, poiché sono comunemente presenti nei materiali plastificati. L'esposizione può avvenire per ingestione di alimenti e polveri, per contatto orale con gli articoli, per inalazione di aria o polveri in ambienti chiusi e tramite il contatto delle polveri e degli articoli con le mucose e la pelle. In particolare, *"per materiali plastificati si intendono materiali che possono contenere ftalati per i quali sussiste un grande potenziale di esposizione combinata, tramite diverse vie di esposizione, sia per i consumatori sia per i lavoratori. Tali materiali comprendono il cloruro di polivinile (PVC), il cloruro di polivinilidene (PVDC), l'acetato polivinilico (PVA), i poliuretani, qualsiasi altro polimero (tra cui le schiume polimeriche e la gomma) con l'eccezione dei rivestimenti in gomma di silicone e in lattice naturale, i rivestimenti per superfici, i rivestimenti antiscivolo, i prodotti di finitura, le decalcomanie, le stampe, gli adesivi, i sigillanti, gli inchiostri e le vernici"*<sup>613</sup>.

Si segnala soprattutto che al divieto di immissione sul mercato di giocattoli e di articoli di puericultura contenenti DEHP, DBP e BBP, ai sensi dell'allegato XVII del regolamento REACH, si aggiungono le restrizioni di immissione degli stessi prodotti contenenti DIBP.

Entrando nel dettaglio delle disposizioni, le quattro sostanze non possono essere utilizzate nei giocattoli e negli articoli di puericultura, come sostanze o in miscele, singolarmente o in qualsiasi combinazione dei quattro ftalati, in una concentrazione pari o superiore allo 0,1 % in peso del materiale plastificato<sup>614</sup>. Inoltre, essi non possono essere immessi sul mercato nei giocattoli o negli articoli di puericultura, singolarmente o in qualsiasi combinazione dei primi tre ftalati<sup>615</sup> elencati nella colonna 1 della presente voce, in una concentrazione pari o superiore allo 0,1 % in peso del materiale plastificato. A tale previsione, come anticipato, si aggiunge che il DIBP non può essere immesso sul mercato dopo il 7 luglio 2020 nei giocattoli o negli articoli di puericultura, singolarmente o in qualsiasi combinazione dei primi tre ftalati, in una concentrazione pari o superiore allo 0,1 % in peso del materiale plastificato<sup>616</sup>. Inoltre, tali sostanze non possono essere immesse sul mercato dopo il 7 luglio 2020 in articoli, singolarmente o in qualsiasi combinazione dei quattro ftalati, in una concentrazione pari o superiore allo 0,1 % in peso del materiale plastificato contenuto nell'articolo<sup>617</sup>.

Sono infine previste numerose esenzioni che interessano: gli articoli esclusivamente destinati all'uso industriale e agricolo o all'uso in ambiente esterno, a condizione che nessun materiale plastificato venga a contatto con le mucose

---

<sup>610</sup> Regolamento (UE) 2018/2005 della Commissione del 17 dicembre 2018 che modifica l'allegato XVII del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) per quanto riguarda le sostanze bis(2-etilesil) ftalato (DEHP), dibutilftalato (DBP), benzilbutilftalato (BBP) e diisobutilftalato (DIBP) (GUUE, L 322/14, 18.12.2018).

<sup>611</sup> Si veda: <https://echa.europa.eu/documents/10162/a265bf86-5fbd-496b-87b4-63ff238de2f7>

<sup>612</sup> Considerando 11, regolamento (UE) 2019/2005, cit.

<sup>613</sup> Considerando 11, cit.

<sup>614</sup> Punto 1, nuova voce 51, allegato XVII, regolamento REACH.

<sup>615</sup> bis(2-etilesil) ftalato (DEHP); Dibutilftalato (DBP); Benzilbutilftalato (BBP).

<sup>616</sup> Punto 2, nuova voce 51, cit.

<sup>617</sup> Punto 3, nuova voce 51, cit.

o a contatto prolungato con la pelle; gli aeromobili immessi sul mercato prima del 7 gennaio 2024 o gli articoli, indipendentemente dalla loro data di immissione sul mercato, impiegati esclusivamente per la manutenzione o riparazione di tali aeromobili, qualora tali articoli siano essenziali alla sicurezza e all'aeronavigabilità degli aeromobili; i veicoli a motore che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2007/46/CE immessi sul mercato prima del 7 gennaio 2024 o gli articoli, indipendentemente dalla loro data di immissione sul mercato, impiegati esclusivamente per la manutenzione e riparazione di tali veicoli, qualora questi ultimi non possano funzionare nel modo previsto in loro assenza; gli articoli immessi sul mercato prima del 7 luglio 2020; gli strumenti di misurazione destinati all'uso in laboratorio e ai componenti di detti strumenti; i materiali e gli articoli destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 1935/2004 o del regolamento (CE) n. 10/2011; i dispositivi medici ex direttive 90/385/CEE, 93/42/CEE o 98/79/CE e i componenti di detti dispositivi medici; le apparecchiature elettriche ed elettroniche di cui alla direttiva 2011/65/UE; il confezionamento primario dei medicinali nell'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 726/2004, della direttiva 2001/82/CE o della direttiva 2001/83/CE<sup>618</sup>.

Si segnala poi che, in data 4 ottobre 2018, è stata pubblicata in gazzetta ufficiale la rettifica del regolamento (UE) 2017/227<sup>619</sup> che ha modificato il regolamento REACH con l'introduzione del divieto di produzione e immissione sul mercato per la sostanza ossido di bis(pentabromofenile). Tale sostanza, comunemente denominata decaBDE, è ampiamente utilizzata come additivo ritardante di fiamma con applicazioni in molti settori, in particolare per le materie plastiche e gli articoli tessili, ma anche per adesivi, sigillanti, rivestimenti e inchiostri. A seguito della sua classificazione come sostanza persistente, bioaccumulabile e tossica (PBT), nonché molto persistente e molto bioaccumulabile (vPvB)<sup>620</sup>, nel 2012 la sostanza era stata inserita nell'elenco delle sostanze candidate estremamente preoccupanti (SVHC) per un'eventuale inclusione nell'allegato XIV del regolamento REACH. Il consueto *iter* era proseguito col fascicolo presentato dall'Agenzia europea per le sostanze chimiche<sup>621</sup> e con i pareri del RAC e del SEAC<sup>622</sup> che avevano portato la Commissione a concludere che dalla fabbricazione, l'uso o l'immissione sul mercato del decaBDE - in quanto tale o come costituente di altre sostanze, in miscele o in articoli - derivino rischi inaccettabili per la salute umana e per l'ambiente. Il regolamento del 2017, pertanto, modificando l'allegato XVII del regolamento REACH<sup>623</sup>, aveva specificato le tempistiche della messa al bando di tale, derogandone alcuni termini. Anzitutto, è previsto che la sostanza non deve essere prodotta o immessa sul mercato dopo il 2 marzo 2019. Stessa *deadline* riguarda, ai sensi del punto 3 della nuova voce 67, il suo impiego come costituente: più in particolare, non deve essere impiegata per la produzione o l'immissione sul mercato di altre sostanze, miscele o articoli o parti di essi, in concentrazione pari o superiore allo 0,1 % in peso dopo il 2 marzo 2019.

Come anticipato, il regolamento ha previsto un periodo di differimento più lungo di 18 mesi per il settore del riciclo, mentre per la produzione di aeromobili, civili o militari, è stabilita la possibilità di garantire la disponibilità di decaBDE limitatamente a dieci anni dall'entrata in vigore del regolamento. Specifiche esenzioni sono poi previste per la produzione e l'immissione sul mercato di quei ricambi per tutti gli aeromobili, civili o militari, prodotti antecedentemente tale periodo e dei ricambi per alcune tipologie di autoveicoli e macchine, prodotti prima del 2 marzo 2019.

La più recente rettifica riporta la messa al bando della sostanza impiegata nella produzione e nell'immissione delle sostanze, miscele, articoli o parti di esse, in concentrazione pari o superiore allo 0,1 % in peso, di cui il predetto punto 3, dopo il 2 marzo 2027. Tuttavia, nelle versioni disponibili nelle altre lingue, la scadenza rimane il 2 marzo 2019; pertanto, sarà richiesto un corrigendum del testo italiano.

Ulteriore modifica all'allegato XVII è stata stabilita per effetto della approvazione della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi<sup>624</sup>, in modifica,

---

<sup>618</sup> Punto 4, lett. da a) a i), nuova voce 51, cit.

<sup>619</sup> Regolamento (UE) 2017/227 della Commissione del 9 febbraio 2017 recante modifica dell'allegato XVII del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) per quanto riguarda l'ossido di bis(pentabromofenile) (GUUE, L 35/6, 10.2.2017).

<sup>620</sup> In conformità all'articolo 57, rispettivamente lettere d) ed e), del regolamento (CE) n. 1907/2006.

<sup>621</sup> *Annex XV Restriction Report Proposal For A Restriction, European Chemicals Agency, Helsinki, Finland prepared in collaboration with the Norwegian Environment Agency*, 1 August 2014.

<sup>622</sup> *Opinion on an Annex XV dossier proposing restriction on Bis(pentabromophenyl) ether (DecaBDE) - Compiled version prepared by the ECHA Secretariat of RAC's opinion (adopted 2 June 2015) and SEAC's opinion (adopted 10 September 2015)*, ECHA/RAC/RES-O-0000006155-77-01/D ECHA/SEAC/RES-O-0000006155-77-03/F.

<sup>623</sup> L'insieme delle modifiche apportate sono contenute nella nuova voce "67. Ossido di bis(pentabromofenile) (decaBDE) N. CAS 1163-19-5 N. CE 214-604-9", così come stabilito dall'allegato del regolamento (UE) 2017/227, cit.

<sup>624</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi, che modifica l'allegato XVII del regolamento (CE) n. 1907/2006 e che abroga il regolamento (UE) n. 98/2013 relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi, COM(2018) 209 final, Bruxelles, 17.4.2018.

appunto, dell'allegato XVII del regolamento REACH e in abrogazione del regolamento (UE) n. 98/2013 relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi<sup>625</sup>. Nel dettaglio, le nuove norme disposte dal regolamento (UE) 2019/1148<sup>626</sup> hanno lo scopo di introdurre limiti più rigorosi per l'immissione sul mercato europeo e l'uso di precursori di esplosivi al fine di contrastare la fabbricazione illecita di esplosivi, dal momento che, secondo le valutazioni della Commissione, le restrizioni e i controlli esistenti non hanno garantito livelli sufficienti di sicurezza pubblica.

In particolare, per quanto attiene l'impatto sul regolamento REACH, il nitrato di ammonio, sostanza utilizzata come fertilizzante ma di possibile uso anche per la fabbricazione di ordigni esplosivi, sarà eliminata, ai sensi dell'art. 18, dall'allegato XVII del REACH perché regolata dal nuovo regolamento<sup>627</sup>.

Il più recente regolamento (UE) 2019/1390<sup>628</sup>, pubblicato in Gazzetta il 26 settembre 2019, ha modificato l'allegato del regolamento (CE) n. 440/2008, che istituisce dei metodi di prova ai sensi del regolamento REACH, al fine di adeguarlo al progresso tecnico. In particolare, a seguito dell'adozione delle nuove linee guida dell'OCSE per la sperimentazione sulle sostanze chimiche a fini regolamentari, sono stati introdotti due nuovi metodi di prova per la valutazione dell'ecotossicità e nove nuovi metodi di prova volti a determinare la tossicità per la salute umana, mentre sono stati aggiornati ulteriori sette metodi di prova. È evidenziato che undici di tali metodi di prova consistono in prove *in vitro* intese a determinare l'irritazione/corrosione cutanea e oculare, la sensibilizzazione cutanea, la genotossicità e gli effetti sul sistema endocrino.

In data 10 ottobre 2019, sono stati pubblicati in Gazzetta altri due atti relativi al regolamento REACH. *In primis*, il regolamento (UE) 2019/1691<sup>629</sup> ha modificato l'allegato V del regolamento REACH, contenente l'elenco di sostanze che sono esentate dall'obbligo di registrazione. Più in particolare, il digestato è stato inserito nell'elenco, assieme al compost e al biogas, al fine di evidenziare che per tale sostanza non è richiesta la registrazione.

In secondo luogo, il regolamento di esecuzione (UE) 2019/1692<sup>630</sup> ha riguardato la registrazione e la condivisione dei dati dopo la scadenza del termine ultimo di registrazione delle sostanze soggette a un regime transitorio. È anzitutto stato stabilito fino a quando sono applicabili, dopo la scorsa scadenza del regime transitorio in data 1° giugno 2018, le disposizioni che hanno fissato condizioni favorevoli per la registrazione delle sostanze soggette al predetto regime transitorio.

Per di più, è stata fissata al 31 dicembre 2019 la data limite per l'applicazione delle condizioni di calcolo dei quantitativi all'anno delle sostanze soggette a un regime transitorio<sup>631</sup>. In aggiunta, nonostante le sostanze in volume esiguo soggette a un regime transitorio devono essere registrate entro il termine d'iscrizione del 1° giugno 2018, al fine di garantire parità di trattamento tra i dichiaranti che accedono a una registrazione o che aggiornano i fascicoli conformemente all'articolo 12, paragrafo 1, lettera b) trascorso tale termine, la disposizione continua ad applicarsi come seconda misura anche dopo tale data<sup>632</sup>. È poi precisato che, dopo aver registrato una sostanza, i dichiaranti devono continuare a rispettare gli obblighi di condivisione dei dati, anche ricorrendo a piattaforme informali di comunicazione analoghe ai forum per lo scambio di informazioni sulle sostanze<sup>633</sup>.

---

<sup>625</sup> Si evidenzia che tale regolamento è stato successivamente abrogato e sostituito dal regolamento (UE) 2019/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi, che modifica il regolamento (CE) n. 1907/2006 e che abroga il regolamento (UE) n. 98/2013 (GUUE, L 186/1, 11.7.2019). Esso si applicherà a decorrere dal 1° febbraio 2021. Al riguardo, si segnala che è intervenuta una successiva rettifica del nuovo regolamento riguardo l'allegato III sul formato delle licenze.

<sup>626</sup> Regolamento (UE) 2019/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi, che modifica il regolamento (CE) n. 1907/2006 e che abroga il regolamento (UE) n. 98/2013 (GUUE, L 186/1, 11.7.2019).

<sup>627</sup> Allegato I, cfr. anche articolo 5, paragrafo 2 e articolo 18, proposta di regolamento, cit.

<sup>628</sup> Regolamento (UE) 2019/1390 della Commissione del 31 luglio 2019 recante modifica dell'allegato del regolamento (CE) n. 440/2008 che istituisce dei metodi di prova ai sensi del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), al fine di adeguarlo al progresso tecnico (GUUE, L 247/1, 26.9.2019).

<sup>629</sup> Regolamento (UE) 2019/1691 della Commissione del 9 ottobre 2019 recante modifica dell'allegato V del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) (GUUE, L 259/9, 10.10.2019).

<sup>630</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1692 della commissione del 9 ottobre 2019 relativo all'applicazione di talune disposizioni del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relative alla registrazione e alla condivisione dei dati dopo la scadenza del termine ultimo di registrazione delle sostanze soggette a un regime transitorio (GUUE, L 259/12, 10.10.2019).

<sup>631</sup> Art. 1, regolamento di esecuzione (UE) 2019/1692, cit.

<sup>632</sup> Art. 2, cit.

<sup>633</sup> Art. 3, cit.

Gli interventi più recenti hanno riguardato, anzitutto, l'inclusione, attraverso il regolamento (UE) 2020/171<sup>634</sup>, di 11 sostanze all'interno dell'allegato XIV del regolamento REACH perché tossiche per la riproduzione, molto persistenti e molto bioaccumulabili. Successivamente, è intervenuta una rettifica<sup>635</sup> con lo scopo di risolvere alcune ingruenze sulle proroghe concesse ad alcune sostanze.

Di particolare rilievo è il regolamento (UE) 2020/878<sup>636</sup> che, in sostituzione dell'allegato II del regolamento REACH, ha dettato le nuove regole per la redazione delle schede di sicurezza. Le novità più rilevanti riguardano: le prescrizioni specifiche per le nanoforme delle sostanze, ex regolamento (UE) 2018/1881 (si veda paragrafo seguente); l'adattamento alle norme relative alle schede di dati di sicurezza della sesta e settima revisione del GHS; l'inserimento dell'identificatore unico di formula di cui all'allegato VIII del regolamento (CE) n. 1272/2008; le prescrizioni per le sostanze e le miscele aventi proprietà di interferenza con il sistema endocrino e per i parametri di tossicità acuta.

#### 4.2. La registrazione REACH delle sostanze in nanoforme

Il nuovo regolamento (UE) 2018/1881<sup>637</sup> modifica il regolamento REACH per quanto riguarda gli allegati I, III, VI, VII, VIII, IX, X, XI e XII, per ricomprendervi le nanoforme delle sostanze. In effetti, nonostante i nanomateriali rientrino nel campo di applicazione del regolamento REACH, prima del presente regolamento non esistevano informazioni specifiche per la registrazione delle "sostanze in nanoforme". L'urgenza dell'intervento era dunque molteplice: da una parte la difficoltà delle imprese al momento della registrazione, anche in ragione del loro crescente impiego, dall'altra la particolarità di tali sostanze, che presentano effetti specifici di tossicità e di impatto ambientale. Come si legge nelle *infosheet* dell'EU-OSHA, infatti, "(g)li effetti dei nanomateriali sulla salute dipendono dalle loro proprietà, ad esempio il materiale che li costituisce, le dimensioni, la forma e la solubilità delle particelle e le proprietà superficiali. In generale i nanomateriali hanno i medesimi effetti sulla salute delle particelle più grosse dello stesso materiale. Tuttavia possono verificarsi anche altri effetti"<sup>638</sup>. È inoltre specificato che le principali vie di esposizione ai nanomateriali sono l'inalazione e l'esposizione cutanea<sup>639</sup>.

Dalla valutazione d'impatto della Commissione<sup>640</sup> è dunque emerso che occorre precisare gli obblighi di registrazione per i nanomateriali.

Anzitutto, nell'allegato VI è stata inserita la definizione di nanoforma, cioè "*una forma di una sostanza naturale o fabbricata contenente particelle allo stato libero, aggregato o agglomerato, e in cui, per almeno il 50 % delle particelle nella distribuzione dimensionale numerica, una o più dimensioni esterne siano comprese tra 1nm e 100nm, inclusi in deroga i fullereni, i fiocchi di grafene e i nanotubi di carbonio a parete singola con una o più dimensioni esterne inferiori a 1nm*"<sup>641</sup>.

Tra le novità più rilevanti, sono chiarite le prescrizioni per la registrazione di sostanze con nanoforme e gli obblighi per gli utilizzatori a valle. Inoltre, la relazione sulla sicurezza chimica (CSR) deve descrivere se e quali diverse nanoforme sono oggetto della valutazione e le modalità di raccolta delle informazioni nella relazione, affinché i fabbricanti e gli importatori generino le informazioni necessarie a documentare l'adeguatezza dei controlli sui rischi specifici delle sostanze con nanoforme.

Dal momento che le nanoforme di una sostanza possono essere modificate attraverso l'uso, gli utilizzatori a valle de-

---

<sup>634</sup> Regolamento (UE) 2020/171 della Commissione del 6 febbraio 2020 che modifica l'allegato XIV del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) (GUUE, L 35/1, 7.2.2020).

<sup>635</sup> Rettifica del regolamento (UE) 2020/171 della Commissione, del 6 febbraio 2020, che modifica l'allegato XIV del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) (GUUE L 141/37, 5.5.2020).

<sup>636</sup> Regolamento (UE) 2020/878 della Commissione del 18 giugno 2020 che modifica l'allegato II del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) (GUUE, L 203/28, 26.6.2020).

<sup>637</sup> Regolamento (UE) 2018/1881 della Commissione del 3 dicembre 2018 che modifica il regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) per quanto riguarda gli allegati I, III, VI, VII, VIII, IX, X, XI e XII per ricomprendervi le nanoforme delle sostanze (GUUE, L 308/1, 4.12.2018).

<sup>638</sup> 'Nanomateriali fabbricati sul luogo di lavoro', EU-OSHA, 2019, p. 1.

<sup>639</sup> Di recente, anche la normazione tecnica si è occupata di definire i livelli di misurazione relativi all'esposizione ai nanomateriali nei luoghi di lavoro. Richiamando le norme tecniche più recenti, ci si riferisce a: UNI CEN ISO/TS 21623:2018; UNI EN 17058:2019; UNI CEN/TS 17276:2019; UNI EN 17199-1:2019; UNI EN 16966:2019; UNI EN 17199-5:2019; UNI EN ISO 21083-1:2019; UNI EN 17199-3:2019; UNI EN 17199-2:2019; UNI CEN ISO/TS 21083-2:2019; UNI EN 17199-4:2019.

<sup>640</sup> Valutazione d'impatto di eventuali modifiche degli allegati del regolamento REACH per la registrazione dei nanomateriali [SWD(2018)474].

<sup>641</sup> La definizione si basa sulla raccomandazione della Commissione del 18 giugno 2011 (GU L 275 del 20.10.2011, pag. 38).



vono comunicare tali informazioni a monte della catena di approvvigionamento, al fine di garantire che l'uso sia adeguatamente coperto dal fascicolo di registrazione del fabbricante o dell'importatore, oppure devono contemplare l'uso specifico nella loro relazione sulla sicurezza chimica.

Per di più, visto che le dimensioni delle particelle, la forma e le proprietà della superficie di una nanoforma possono influenzarne il profilo tossicologico o ecotossicologico, l'esposizione e il comportamento nell'ambiente, nell'ambito dell'identificazione della sostanza, tra le informazioni sulla composizione devono essere fornite specifiche informazioni minime sulla caratterizzazione.

È inoltre stabilito che, nella dimostrazione della sicurezza, è opportuno che il dichiarante prenda in considerazione tutte le diverse nanoforme oggetto della registrazione. Analogamente, le informazioni sulla fabbricazione e sugli usi delle diverse nanoforme e sull'esposizione ad esse devono essere fornite separatamente al fine di dimostrarne un uso sicuro.

Seguono poi una serie di disposizioni tecniche sulle caratteristiche e sulle tipologie di utilizzo che dovranno essere oggetto di informazioni ai fini della registrazione.

Si evidenzia che il Legislatore ha deciso di estendere i criteri di cui all'allegato XI anche alle nanoforme soggette a registrazione. Comunque, per l'utilizzo dei modelli QSAR si ritiene doveroso affidarsi ad un parere scientifico e in casi specifici all'esecuzione di analisi ad hoc di dissoluzione in materiali di prova pertinenti.

Ai sensi dell'articolo 2, infine, in deroga all'articolo 3, i fabbricanti e gli importatori che registrano sostanze con nanoforme e gli utilizzatori a valle che elaborano le relazioni sulla sicurezza chimica possono conformarsi prima del 1° gennaio 2020, data di decorrenza stabilita per l'applicazione del regolamento in parola.

Si coglie l'occasione per segnalare che, a partire dal giugno 2018, sono disponibili online due banche dati sui nanomateriali liberamente consultabili, messe a disposizione dall'*European Union Observatory for Nanomaterials* (EUON)<sup>642</sup>. Si tratta, in particolare, di '*NanoData*'<sup>643</sup>, dedicato alla nano scienza e alla tecnologia, contenente informazioni su diversi prodotti, progetti di ricerca, pubblicazioni, brevetti e imprese, nonché approfondite rilevazioni statistiche diversificate per settore e area geografica. Oltre che dalle imprese, il database è utile anche per i consumatori interessati a conoscere i prodotti con impiego di nanotecnologie. La seconda banca dati è denominata '*eNanoMapper*'<sup>644</sup>, attraverso la quale è possibile trovare informazioni sulla sicurezza relativa ai nanomateriali. In particolare, il database fornisce un numero cospicuo di dati sulle proprietà tossicologiche dei nanomateriali sulla base di diversi progetti di ricerca, compresi i risultati del progetto '*NanoREG*' finanziato dall'UE.

Ampio spazio ai nanomateriali è dedicato anche all'interno della banca dati sulle sostanze pericolose<sup>645</sup> messa a disposizione dall'EU-OSHA come strumento operativo incardinato nella campagna 2018-2019 "Salute e sicurezza negli ambienti di lavoro in presenza di sostanze pericolose". A livello contenutistico, l'Agenzia ha reso disponibili strumenti pratici e orientamenti per aiutare le aziende ad effettuare valutazioni del rischio, anche riguardanti specifici settori, tipologie di rischio e attori coinvolti nella gestione della sicurezza in azienda.

### 4.3. Le novità dall'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA)

Anzitutto, si segnala che sono stati pubblicati sul sito dell'ECHA i nuovi format per la presentazione delle domande di autorizzazione<sup>646</sup>. Il vecchio format poteva essere utilizzato per le domande presentate entro il 21 maggio 2019, mentre il formato aggiornato è obbligatorio per le domande presentate dopo il 1° giugno 2019. In particolare, l'ECHA spiega<sup>647</sup> che i nuovi format riguardano soprattutto le situazioni di esposizione del rapporto sulla sicurezza chimica, la valutazione delle alternative, l'analisi socio-economica e l'analisi combinata delle ultime due. L'unica eccezione riguarda gli ottilossilati e i nonilfenoli, per cui potevano essere presentate le domande con il nuovo formato in modo aggiuntivo dal 20 giugno al 4 luglio 2019, data la scadenza di applicazione relativa a tali sostanze fissata proprio per il 4 luglio 2019. È stato inoltre pubblicato nel giugno 2019 il '*Joint Action Plan*'<sup>648</sup> tra l'ECHA e la Commissione europea che anticipa la futura proposta della Commissione, in modifica del regolamento REACH, finalizzata ad aumentare l'attuale obiettivo

---

<sup>642</sup> L'*European Union Observatory for Nanomaterials* (EUON) – in italiano, Osservatorio dell'Unione europea per i nanomateriali – ha il compito di fornire informazioni sui nanomateriali nel mercato dell'Unione europea, relative a sicurezza, innovazione, ricerca e impiego. L'EUON è finanziato dalla Commissione europea ed è ospitato e gestito dall'ECHA.

<sup>643</sup> Sito web: <https://nanodata.echa.europa.eu/>.

<sup>644</sup> Accessibile direttamente dal sito web di EUON: <https://euon.echa.europa.eu/>.

<sup>645</sup> Sito web: <https://osha.europa.eu/it/themes/dangerous-substances/practical-tools-dangerous-substances>.

<sup>646</sup> Pagina web ECHA: <https://echa.europa.eu/it/applying-for-authorisation/preparing-applications-for-authorisation>.

<sup>647</sup> '*Clearer requirements for applications for authorisation*' - ECHA/NR/19/05.

<sup>648</sup> '*REACH Evaluation Joint Action Plan - Ensuring compliance of REACH registrations*', European Commission, ECHA, 26 June 2019.

minimo del 5% dei controlli di conformità dei fascicoli di registrazione in ciascuna fascia di tonnellaggio fino al 20%. Il controllo, effettuato dall'ECHA, è stabilito proprio per far fronte alla mancanza di conformità dei fascicoli di registrazione e, dunque, per migliorare la corretta applicazione della normativa in materia che incardina il sistema di gestione delle sostanze chimiche sulla presentazione dei dati di sicurezza da parte delle imprese. L'obiettivo generale, già prefissatosi dall'Agenzia attraverso il Piano d'azione comune, è l'esame di tutti i fascicoli di registrazione presentati entro la scadenza del 2018: entro il 2023 per le sostanze registrate di oltre 100 tonnellate all'anno ed entro il 2027 per le sostanze nella fascia di tonnellaggio 1-100 tonnellate all'anno. Ulteriore obiettivo è il controllo di conformità di almeno il 30% delle sostanze registrate, soprattutto di quelle che necessitano di maggiori informazioni e riguardo le quale proporre, eventualmente, nuove azioni legislative. Per le sostanze ad alto tonnellaggio, l'ECHA concluderà entro la fine del 2020 se esse rappresentano o meno una priorità per la gestione dei rischi e per la generazione di dati. Si ricorda che il monitoraggio sulla conformità dei fascicoli - e, dunque, sulla loro qualità - rappresenta un passaggio basilare per l'efficacia dell'intero impianto normativo in materia, dal momento che "è sulla base di tali dati che saranno adottate tutte le misure necessarie per proteggere la salute umana e l'ambiente [...] (pertanto,) è opportuno che l'ECHA verifichi entro il 2028 che tutti i pertinenti fascicoli di registrazione"<sup>649</sup>.

Al riguardo, è intervenuto il regolamento (UE) 2020/507<sup>650</sup> con cui è stato statuito che l'Agenzia seleziona, fino al 31 dicembre 2023, una percentuale di fascicoli non inferiore al 20 % del totale ricevuto per la registrazione nelle fasce di tonnellaggio pari o superiori a 100 tonnellate all'anno. Fino al 31 dicembre 2027, l'Agenzia deve rispettare la stessa percentuale per le registrazioni nelle fasce di tonnellaggio inferiori a 100 tonnellate all'anno.

Ulteriore novità riguarda l'elenco SVHC, pur denominato *Candidate List*, contenente le sostanze estremamente preoccupanti candidate all'autorizzazione, ovvero all'inclusione nell'allegato XIV del regolamento REACH. L'elenco è stato più recentemente integrato, rispetto a quanto segnalato nella edizione precedente del Rapporto ANMIL<sup>651</sup>, con l'inclusione di sei nuove sostanze nel gennaio 2019<sup>652</sup>. In particolare, cinque sostanze - 2,2-bis(4'-hydroxyphenyl)-4-methylpentane; Benzo[k]fluoranthene; Fluoranthene; Phenanthrene; Pyrene - sono state inserite a causa delle loro proprietà cancerogene, tossiche per la riproduzione, persistenti, bioaccumulabili e tossiche (PBT) e molto persistenti e molto bioaccumulabili (vPvB). Diversamente, la sostanza 1,7,7-trimethyl-3-(phenylmethylene)bicyclo[2.2.1]heptan-2-one è stata inclusa per le sue proprietà di interferenza endocrina, a seguito di una decisione della Commissione europea<sup>653</sup>. In data 16 luglio 2019, poi, sono state inserite ulteriori sostanze, due delle quali interferenti endocrini (Tris(4-nonylphenyl, branched and linear) phosphite (TNPP) with  $\geq 0.1\%$  w/w of 4-nonylphenol, branched and linear (4-NP) e 4-tert-butylphenol) e una tossica per la riproduzione (2-methoxyethyl acetate). La sostanza 2,3,3,3-tetrafluoro-2-(heptafluoropropoxy)propionic acid, i suoi sali e i suoi alogenuri acilici, invece, è stata inclusa per i probabili effetti gravi per la salute umana e per l'ambiente<sup>654</sup>.

Si segnala poi che, con la nona raccomandazione<sup>655</sup>, l'ECHA ha chiesto alla Commissione europea di aggiungere 18 sostanze estremamente problematiche (SVHC) allo stesso elenco delle autorizzazioni di cui all'allegato XIV del REACH. Come spiega l'ECHA, tredici di queste sostanze sono tossiche per la riproduzione, di cui una ha anche proprietà di interferenza endocrina. Le altre sostanze sono un perturbatore endocrino, un agente cancerogeno, una sostanza molto persistente e molto bioaccumulabile (vPvB) e due sensibilizzanti dell'apparato respiratorio.

L'Agenzia ha inoltre recentemente aggiornato il piano d'azione a rotazione a livello comunitario (CoRAP)<sup>656</sup> proponendo l'analisi, da parte dei 19 Stati membri, di 100 sostanze nel triennio 2019-2021. In particolare, il piano d'azione ha visto

---

<sup>649</sup> Come ricorda il Consiglio in 'Verso una strategia dell'Unione per una politica sostenibile in materia di sostanze chimiche', cit.

<sup>650</sup> Regolamento (UE) 2020/507 della Commissione del 7 aprile 2020 che modifica il regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la percentuale di fascicoli di registrazione da selezionare per il controllo di conformità (GUUE, L 110/1, 8.4.2020).

<sup>651</sup> Par. 3, cap. VII, sez. IV, Rapporto ANMIL sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, anno 2018.

<sup>652</sup> *Inclusion of substances of very high concern in the Candidate List for eventual inclusion in Annex XIV - Decision of the European Chemicals Agency*, ED/88/2018, Helsinki, 19.12.2018.

<sup>653</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2018/2013 della Commissione del 14 dicembre 2018 relativa all'identificazione dell'1,7,7-trimetil-3(fenilmetilene)bicyclo[2.2.1]eptan-2-one (3-benzilidene canfora) come sostanza estremamente preoccupante a norma dell'articolo 57, lettera f), del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (GUUE, L 322/53, 18.12.2018).

<sup>654</sup> *Inclusion of substances of very high concern in the Candidate List for eventual inclusion in Annex XIV*, ECHA, ED/71/2019, 04.7.2019; Decisione di esecuzione (UE) 2019/1194 della Commissione, del 5 luglio 2019, relativa all'identificazione del 4-terz-butilfenolo (PTBP) come sostanza estremamente preoccupante a norma dell'articolo 57, lettera f), del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (GUUE, L 187/41, 12.7.2019).

<sup>655</sup> *Recommendation of the European Chemicals Agency of 1 October 2019 for the inclusion of substances in Annex XIV to REACH (List of Substances subject to Authorisation)*, ECHA.

<sup>656</sup> *Community rolling action plan (CoRAP) update covering the years 2019, 2020 and 2021*, ECHA, 19 marzo 2019.

l'inserimento di ulteriori 24 sostanze, alle 76 già previste, affinché gli Stati valutino in tempi rapidi i possibili rischi per la salute umana e l'ambiente. Le sostanze possono essere sospette sensibilizzanti, oppure persistenti, bioaccumulabili e tossiche (PBT), sostanze cancerogene, mutagene e tossiche per la riproduzione (CMR) o interferenti endocrini. Nel breve termine, a partire dal 19 marzo 2019, 11 Stati membri, tra cui l'Italia, valuteranno 31 sostanze entro 12 mesi. Di conseguenza, le imprese che hanno registrato le sostanze interessanti sono sollecitate a coordinarsi con i co-registratori e contattare le Autorità di valutazione.

L'Agenzia ha poi pubblicato una comunicazione con cui annuncia che, a partire dal 5 gennaio 2021, i produttori, gli importatori e i venditori di articoli e prodotti contenenti sostanze SVCH saranno obbligati a fornire, oltre ai dati identificativi, anche le informazioni relative a nome, concentrazione e posizionamento della sostanza. Queste informazioni confluiranno nel nuovo database SCIP, utile ad organizzare il riciclaggio e lo smaltimento più sicuro per l'ambiente degli articoli/prodotti interessati.

Si evidenzia ulteriormente che l'ECHA ha pubblicato un elenco contenente oltre 400 sostanze utilizzate per l'additivazione di materie plastiche, evidenziandone le informazioni sulla funzionalità e sulle caratteristiche<sup>657</sup>. L'elenco completa un progetto, avviato nel 2016, tra l'Agenzia e le organizzazioni di molteplici settori industriali finalizzato alla descrizione dell'uso degli additivi della plastica e, soprattutto, all'estensione del loro rilascio dagli articoli in plastica. In questo modo, le imprese potranno utilizzare l'elenco per stabilire, al momento della valutazione dei rischi ai sensi del regolamento REACH, quali fascicoli di registrazione dovranno essere aggiornati in modo prioritario e come migliorare le informazioni di sicurezza.

Infine, la decisione del 20 giugno 2019 dell'Agenzia<sup>658</sup> ha stabilito le norme interne relative alle limitazioni di determinati diritti degli interessati in relazione al trattamento dei dati personali nell'ambito delle sue attività. In particolare, l'Agenzia può *“condurre indagini amministrative, procedimenti disciplinari, avviare attività preliminari riguardanti i casi di potenziali irregolarità segnalate all'OLAF, trattare denunce di irregolarità, procedure (formali e informali) di prevenzione delle molestie, reclami interni ed esterni, effettuare audit interni, condurre indagini svolte dal responsabile della protezione dei dati, in linea con l'articolo 45, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2018/1725, e indagini interne sulla sicurezza (IT)”*<sup>659</sup>. Nell'ambito del suo operato, l'Agenzia tratta diverse tipologie di dati personali, ovvero dati controllati (dati di identificazione, recapiti, professionali, ecc.) e dati non controllati (i dati riguardanti il caso). In sintesi, le garanzie disposte al trattamento dei dati riguardano la custodia dei dati, la riservatezza, il periodo di conservazione e le limitazioni dei diritti degli interessati (come il diritto d'informazione, di recesso, di rettifica, cancellazione e limitazione del trattamento, alla comunicazione di una violazione dei dati personali all'interessato e riservatezza delle comunicazioni elettroniche).

#### **4.4. Il processo di autorizzazione REACH: il monito della CGUE e le critiche sollevate**

Nell'ambito del processo di autorizzazione REACH, risulta importante dare evidenza della sentenza<sup>660</sup> della Corte di giustizia UE che ha messo al bando alcuni noti agenti cancerogeni utilizzati per la segnaletica orizzontale, le vernici e le materie plastiche, in opposizione ad una autorizzazione concessa dalla Commissione. Nel dettaglio, il tribunale della Corte dell'Unione europea si è pronunciato sulla questione sollevata dal Governo svedese contro una precedente decisione della Commissione europea con cui è stato autorizzato l'uso dei composti di cromo VI, il giallo di piombo sulfocromato e del piombo cromato molibdato solfato rosso.

In seguito alla richiesta di autorizzazione per la vendita dei pigmenti contenenti tali sostanze, giunta solamente da una società con sede in Canada, la Commissione europea, sostenuta dall'ECHA, aveva affermato che vietare l'uso di queste sostanze sarebbe stato “sproporzionato”, considerando che le preoccupazioni circa il loro impatto sulla salute umana e sull'ambiente potrebbero essere mitigate limitandone semplicemente l'utilizzo. La controllata di questa società, con sede a Maastricht, aveva dichiarato nella sua domanda di autorizzazione che nessuna delle alternative disponibili aveva le stesse caratteristiche delle sostanze in questione. Tuttavia, sia la Svezia che il Regno Unito hanno vietato l'uso di cromati di piombo nella vernice per la segnaletica stradale, mentre altri produttori di pigmenti hanno chiarito che alcune *“soluzioni alternative esistevano sul mercato dell'Unione per tutti gli usi considerati da DCC Maa-*

---

<sup>657</sup> 'High-volume plastic additives mapped', ECHA/PR/19/04, 21 February 2019.  
Pagina web: <https://echa.europa.eu/it/mapping-exercise-plastic-additives-initiative>

<sup>658</sup> Decisione dell'agenzia europea per le sostanze chimiche del 20 giugno 2019 sulle norme interne relative alle limitazioni di determinati diritti degli interessati in relazione al trattamento dei dati personali nell'ambito delle attività svolte dall'Agenzia europea per le sostanze chimiche (GUUE, L 196/10, 24.7.2019).

<sup>659</sup> Considerando (5).

<sup>660</sup> Sentenza del Tribunale (Quinta Sezione), causa T 837/16, ECLI:EU:T:2019:144, Corte di giustizia UE, 7 marzo 2019.

*strict nella sua domanda di autorizzazione*<sup>661</sup>. È interessante notare che lo stesso tribunale ha criticato il modo di procedere della Commissione nell'accertamento supplementare dell'esistenza di alternative: infatti, *"le analisi supplementari svolte dalla Commissione sono consistite, essenzialmente, nel chiedere informazioni al richiedente dell'autorizzazione"*<sup>662</sup>, che, tra l'altro, nel caso specifico non ha apportato alcun chiarimento risolutivo.

Diverse associazioni a tutela dell'ambiente e della salute umana<sup>663</sup> hanno accolto la sentenza come il meritato riconoscimento per le aziende che si sono impegnate a trovare soluzioni alternative all'uso di sostanze pericolose, disincentivando la sleale competizione. La Commissione europea, in particolare, è criticata per l'adozione di un atteggiamento eccessivamente permissivo nella concessione delle autorizzazioni, in spregio, secondo gli oppositori, al principio di precauzione e all'approfondimento circa l'esistenza di soluzioni alternative, come prescrive la normativa europea ai sensi dell'articolo 60 del regolamento REACH. Come evidenzia ChemSec nel rapporto *'Lost at SEA'*<sup>664</sup>, alla base della mancanza di rigore decisionale vi sono le analisi socioeconomiche (SEA) che le aziende devono presentare per richiedere l'autorizzazione all'uso delle sostanze: dal momento che è l'azienda stessa a fornire le informazioni sulla sostanze chimica da autorizzare e sul beneficio ricavato dal suo utilizzo, l'analisi costi-benefici risulta una valutazione unilaterale. Secondo ChemSec, più concretamente, risulta ovvio che per l'azienda, la quale deve dimostrare che i benefici per la società derivanti dall'uso continuativo sono maggiori dei rischi, tale valutazione è sempre a favore dell'impiego.

Si segnala, tra l'altro, che una coalizione di organizzazioni ambientaliste - tra cui *ClientEarth*, l'*European Environmental Bureau* (EEB), l'*International Chemical Secretariat* (ChemSec) e l'*International POPs Elimination Network* (IPEN) - hanno intentato una causa contro la Commissione per aver rifiutato di rivedere la stessa autorizzazione.

Le numerose critiche sollevate alla permissività della Commissione europea riflettono, nella pratica, il fatto che le domande di autorizzazione sinora presentate dalle imprese per l'impiego o l'immissione sul mercato di una sostanza inclusa nell'elenco delle sostanze soggette ad autorizzazione<sup>665</sup> hanno sempre avuto esito positivo. Proprio per tale ragione, ha suscitato particolare interesse la recente raccomandazione della Commissione che ha invitato gli Stati membri a votare, per la prima volta in assoluto, per la negazione della concessione di una domanda di autorizzazione per un uso specifico di una sostanza estremamente preoccupante (SVHC). Tale presa di posizione ha portato il comitato REACH, riunitosi nel febbraio 2019, a respingere la richiesta di autorizzazione di una impresa per l'uso del dicromato di sodio sotto forma di bagno fuso per modificare superfici di prodotti medicali delicati. In particolare, secondo la decisione della Commissione<sup>666</sup>, la domanda per l'impiego di tale sostanza, inserita nell'elenco dei 197 SVHC, non ha rispettato i requisiti di cui all'articolo 62, paragrafo 4, lettera d), del regolamento (CE) n. 1907/2006, mancando di elementi e informazioni sufficienti per valutare il rischio per la salute umana e l'ambiente associati a questo uso.

In ogni caso, tali critiche arrivano anche dalle stesse istituzioni europee. Il Consiglio, infatti, ha recentemente invitato la Commissione *"a migliorare le procedure di autorizzazione e restrizione REACH migliorando l'analisi di alternative per sostituire le SVHC e, in particolare, per garantire la rapida introduzione graduale delle sostanze o tecnologie alternative che sono generalmente disponibili per l'industria nell'UE, e per evitare la deprecabile sostituzione con sostanze che possono creare rischi inaccettabili"*. Più esplicitamente, l'invito è *"a rifiutare l'autorizzazione nel caso in cui le informazioni disponibili non siano sufficienti"*<sup>667</sup>.

## 5. IL PROCESSO DI REVISIONE DELLA DIRETTIVA 2004/37/CE SULLE SOSTANZE CANCEROGENE E MUTAGENE

Come già ampiamente trattato nelle edizioni precedenti del Rapporto ANMIL<sup>668</sup>, nel 2016 è stato avviato il processo di revisione della direttiva 2004/37/CE sulla protezione dei lavoratori contro gli agenti cancerogeni<sup>669</sup>. Invero, tale pro-

---

<sup>661</sup> Punto 90, sentenza, *cit.*

<sup>662</sup> Punto 101, *cit.*

<sup>663</sup> Si veda, ad esempio: *'EU Tribunal deems lead chromates authorisation illegal'*, news, ClientEarth, 7 March 2019; *'Court of Justice: stop selling dangerous paint immediately'*, news, EEV reaction, 8 March 2019.

<sup>664</sup> *'Lost at SEA - The information policymakers actually need from applicants and SEAC opinions'*, ChemSec, February 2019.

<sup>665</sup> Allegato XIV, regolamento REACH.

<sup>666</sup> Sintesi delle decisioni della Commissione europea relative alle autorizzazioni all'immissione sul mercato per l'uso e/o all'uso di sostanze elencate nell'allegato XIV del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), (2019/C 185/08), C 185/13, 29.5.2019.

<sup>667</sup> *'Verso una strategia dell'Unione per una politica sostenibile in materia di sostanze chimiche'*, *cit.*, punto 19.

<sup>668</sup> Cfr. Capitolo XI, Rapporto ANMIL sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, anno 2017; capitolo VII, Rapporto ANMIL sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, anno 2018.

<sup>669</sup> Direttiva 2004/37/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti

posito era stato già ufficializzato nella strategia comunitaria per la salute e sicurezza sul lavoro del periodo 2002-2006<sup>670</sup>, con cui le istituzioni europee si erano prefissate più obiettivi: l'adozione di nuovi valori limite di esposizione professionale e la revisione di quelli esistenti; l'adozione di criteri per definire tali valori; e l'inclusione delle sostanze tossiche per la riproduzione nell'ambito di applicazione della direttiva. Ad ogni modo, la paralisi legislativa si è protratta fino alla prima metà del 2016, quando la presidenza olandese dell'Unione europea ha di nuovo posto al centro dell'agenda legislativa la protezione della salute umana, soprattutto dei lavoratori, dalle sostanze pericolose<sup>671</sup>. Il progetto si è poi concretizzato con le due proposte, avanzate dalla Commissione europea tra il 2016 e il 2017, di revisione della direttiva per l'inserimento e l'aggiornamento dei limiti di esposizione professionale per alcuni agenti cancerogeni e mutageni, seguite dalla terza proposta presentata nell'aprile 2018.

A seguito della direttiva (UE) 2017/2398<sup>672</sup>, con cui è stata approvata la prima proposta di revisione, si segnala che, in data 31 gennaio 2019, è stata pubblicata la direttiva (UE) 2019/130<sup>673</sup> contenente la seconda revisione, mentre, in data 20 giugno 2019, la direttiva (UE) 2019/983<sup>674</sup> in approvazione della terza proposta di revisione. Con la conclusione dell'*iter* legislativo di quest'ultima direttiva si chiude quindi il processo di revisione dei limiti di esposizione professionale delle sostanze cancerogene e mutagene avviato nel 2016.

Con la direttiva (UE) 2019/130, le modifiche hanno riguardato, nel dettaglio, l'allegato I 'Elenco di sostanze, preparati e procedimenti', cui sono state inserite nuove voci, e l'allegato III 'Valori limite e altre disposizioni direttamente connesse', interamente sostituito.

In particolare, gli oli minerali precedentemente usati nei motori a combustione interna sono stati inseriti nell'allegato I della direttiva 2004/37/CE; sono state poi assegnate a tali sostanze le osservazioni relative alla pelle nell'allegato III, che indicano la possibilità di un rilevante assorbimento attraverso la pelle. Inoltre, nell'allegato I sono inseriti i lavori comportanti l'esposizione a emissioni di gas di scarico dei motori diesel, mentre è definito nell'allegato III della suddetta direttiva un valore limite per le emissioni di gas di scarico dei motori diesel, calcolato in base al carbonio elementare. L'applicazione del valore limite per tali emissioni è soggetto ad un periodo transitorio di due anni oltre al periodo di recepimento, data la probabile difficoltà, in alcuni settori, di raggiungere in tempi stretti un valore limite di 0,05 mg/m<sup>3</sup> misurato sotto forma di carbonio elementare. Per alcune miscele di idrocarburi policiclici aromatici (IPA), sono state inserite osservazioni relative alla pelle nell'allegato III, con l'indicazione della possibilità di un rilevante assorbimento attraverso la pelle. Valore limite e osservazioni relative alla pelle sono state previste anche per il tricloroetilene, la 4,4'-metilendianilina (MDA), l'epicloridrina (1-cloro-2,3-epossipropano), l'etilene dibromuro (1,2-dibromoetano, DBE), l'etilene dicloruro (1,2-dicloroetano, DCE). È stato poi inserito l'articolo 13 *bis*, che prevede la pubblicazione sul sito web dell'EU-OSHA degli accordi delle parti sociali eventualmente conclusi per sostenere, oltre alle misure normative, l'efficace attuazione degli obblighi a carico dei datori di lavoro di cui alla direttiva 2004/37/CE. Gli Stati membri dovranno conformarsi alla direttiva in parola entro due anni dalla sua entrata in vigore.

È inoltre evidenziato che, come già ipotizzato anni addietro, entro il primo trimestre del 2019, la Commissione valuterà la possibilità di modificare l'ambito di applicazione della direttiva 2004/37/CE per includervi le sostanze tossiche per la riproduzione. Su tale base, la Commissione dovrebbe presentare, se del caso, una proposta legislativa<sup>675</sup>.

La direttiva (UE) 2019/983 ha introdotto valori limite di esposizione professionale più stringenti per cinque sostanze: cadmio e suoi composti inorganici; berillio e composti inorganici del berillio; acido arsenico e suoi sali e composti inorganici dell'arsenico; formaldeide; 4,4'-metilene-*bis*- (2 cloroanilina) ("MOCA"). Si evidenzia che per il cadmio è previsto un periodo di transizione di otto anni durante il quale si applicherà il valore limite di 0,004 mg/m<sup>3</sup> (frazione

---

da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro (sesta direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE del Consiglio) (GU L 158 del 30.4.2004, pag. 50).

<sup>670</sup> Comunicazione della Commissione dell'11 marzo 2002 relativa alla strategia comunitaria per la salute e la sicurezza sul lavoro (2002-2006) (COM(2002) 118).

<sup>671</sup> Per una ricostruzione dettagliata si veda: 'E-Book Rischio Chimico e Cancerogeno – il tuo lavoro conta. Proteggiti', Consulta Interassociativa Italiana per la Prevenzione (CIIP), 24 Aprile 2019.

<sup>672</sup> Direttiva (UE) 2017/2398 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2017 che modifica la direttiva 2004/37/CE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro (GUUE, L 345/87, 27.12.2017).

<sup>673</sup> Direttiva (UE) 2019/130 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 gennaio 2019 che modifica la direttiva 2004/37/CE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro (GUUE, L 30/112, 31.1.2019).

<sup>674</sup> Direttiva (UE) 2019/983 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 che modifica la direttiva 2004/37/CE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro (GUUE, L 164/23, 20.6.2019).

<sup>675</sup> Considerando (6), direttiva (UE) 2019/130, *cit.*

inalabile), data la difficoltà di conformarsi al nuovo valore limite di 0,001 mg/m<sup>3</sup> nel breve termine. Parallelamente, per il berillio è previsto un periodo di transizione di sette anni, durante i quali si applicherà il valore limite di 0,0006 mg/m<sup>3</sup> al posto del limite ivi imposto di 0,0002 mg/m<sup>3</sup>. Il periodo di transizione scende a cinque anni per la formaldeide nei soli settori sanitario e funerario e a quattro per l'acido arsenico. Inoltre, all'articolo 18 *bis* è aggiunto un comma che stabilisce la scadenza del 30 giugno 2020 per valutare la possibilità di modificare la direttiva in parola al fine di includervi i farmaci pericolosi, tra cui i farmaci citotossici, oppure di proporre uno strumento più adeguato<sup>676</sup>. Gli Stati membri dovranno recepire la direttiva entro l'11 luglio 2021.

In merito alla direttiva (UE) 2017/2398 - che modifica la direttiva 2004/37/CE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro - con la legge di delegazione europea 2018<sup>677</sup> il Governo italiano è stato delegato ad adottare i decreti legislativi necessari a darne attuazione. A tal fine è stato emanato il d.lgs. n. 44 del 1 giugno 2020, pubblicato nella G.U.n. 145 del 9 giugno 2020.

Nello specifico, il d.lgs. n. 44/2020 ha disposto la modifica dell'art. 242 del d.lgs. n. 81/2008 a norma del quale adesso il medico competente deve fornire ai lavoratori adeguate informazioni sulla sorveglianza sanitaria cui sono sottoposti e, ove ne ricorrano le condizioni, deve segnalare la necessità che la stessa prosegua anche dopo che è cessata l'esposizione, per il periodo di tempo che ritiene necessario per la tutela della salute del lavoratore interessato. Secondo il novellato articolo il medico competente deve anche fornire al lavoratore indicazioni riguardo all'opportunità di sottoporsi ad accertamenti sanitari, anche dopo la cessazione dell'attività lavorativa, sulla base dello stato di salute del medesimo e dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche.

Il provvedimento ha altresì disposto la sostituzione degli Allegati XLII e XLIII del d.lgs. n. 81/2008 con i suoi Allegati I e II.

Sul versante nazionale, con il decreto n. 13/SPU, la Regione Marche ha disposto l'aggiornamento del decreto n. 7/SPU/2017 recante 'Indirizzi Operativi per esposti ed ex esposti a formaldeide: prime indicazioni per una applicazione efficace della normativa'.

Con il provvedimento in commento è stato pertanto approvato il nuovo testo degli 'Indirizzi Operativi per esposti ed ex esposti a formaldeide: prime indicazioni per una applicazione efficace della normativa', riportato nell'Allegato A.

Infine, sembra opportuno segnalare che in ambito nazionale in materia di esposizione ad agenti chimici cancerogeni e i danni alla salute, con la determinazione n. 294 del 8 ottobre 2019<sup>678</sup>, l'INAIL ha approvato lo schema di convenzione tra l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (Inps) e lo stesso Istituto assicurativo, per la trasmissione dei dati di cui all'art. 244 del d.lgs. n. 81/2008. La convenzione consente l'integrazione degli archivi INAIL - Inps per la realizzazione di sistemi di monitoraggio di cui all'art. 244, ad integrazione dei flussi informativi di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 81/2008.

Si ricorda che l'art. 244 del d.lgs. n. 81/2008, al fine di monitorare i rischi occupazionali da esposizione ad agenti chimici cancerogeni e i danni alla salute, prevede che l'INAIL raccolga, registri, elabori e sviluppi l'analisi di dati, anche a carattere nominativo, derivanti dai flussi informativi di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 81/2008 e dai sistemi di registrazione delle esposizioni occupazionali e delle patologie comunque attivi sul territorio nazionale, nonché dai dati di carattere occupazionale rilevati, nell'ambito delle rispettive attività istituzionali, dall'Istituto nazionale della previdenza sociale, dall'Istituto nazionale di statistica e da altre amministrazioni pubbliche.

## 6. LE NUOVE REGOLE EUROPEE SUI FERTILIZZANTI: I LIMITI PER IL CADMIO

Il nuovo regolamento (UE) 2019/1009<sup>679</sup> stabilisce norme relative alla messa a disposizione sul mercato di prodotti fertilizzanti dell'UE, in modifica dei regolamenti (CE) n. 1069/2009 e (CE) n. 1107/2009 e in abrogazione del regolamento (CE) n. 2003/2003. In particolare, sono state riviste le norme sulle prescrizioni dei prodotti e sugli obblighi degli operatori economici, sulle regole di conformità, le procedure di notifica e la vigilanza.

Tra le novità del regolamento particolarmente afferenti la materia della salute e sicurezza sul lavoro, emerge la

---

<sup>676</sup> Articolo 1, proposta di direttiva, *cit.*

<sup>677</sup> Legge 4 ottobre 2019 n. 117 - Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018.

<sup>678</sup> Determinazione INAIL, 8 ottobre 2019 n. 294 - Convenzione tra l'Istituto nazionale della previdenza sociale e l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro per la trasmissione dei dati di cui all'art. 244 del d.lgs. n. 81/2008.

<sup>679</sup> Regolamento (UE) 2019/1009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 che stabilisce norme relative alla messa a disposizione sul mercato di prodotti fertilizzanti dell'UE, che modifica i regolamenti (CE) n. 1069/2009 e (CE) n. 1107/2009 e che abroga il regolamento (CE) n. 2003/2003 (GGUE, L 170/1, 25.6.2019).

restrizione al tenore del cadmio nei concimi; decisione che sembra chiudere, in senso precauzionale, l'ampio dibattito circa la pericolosità di tale sostanza contenuta nei fertilizzanti. In effetti, alcuni contaminanti presenti nei prodotti fertilizzanti dell'UE, come il cadmio, potrebbero presentare un rischio per la salute umana, evidentemente anche per quella dei lavoratori. L'allegato I, pertanto, stabilisce i valori-limite per i cadmio: il cadmio contenuto in un concime organico non può superare i 1,5 mg/kg di materia secca, mentre in un concime organo-minerale non deve superare i seguenti valori-limite: se un concime organo-minerale ha un tenore totale di fosforo (P) inferiore al 5 % in massa di equivalente anidride fosforica (P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>): 3 mg/kg di materia secca; se invece ha un tenore totale di fosforo (P) pari o superiore al 5 % in massa di equivalente P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> ("concime fosfatico"): 60 mg/kg di P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>. Diversamente, per il concime inorganico, se questo, a base di macroelementi, ha un tenore totale di fosforo (P) inferiore al 5 % in massa di equivalente P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>, il limite è di 3 mg/kg di materia secca; mentre, se ha un tenore totale di fosforo (P) pari o superiore al 5 % in massa di equivalente P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> ("concime fosfatico"), il valore è di 60 mg/kg di P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>. Per di più, il cadmio presente in un concime inorganico a base di microelementi non devono superare i 200 mg/kg. E ancora, valori-limite per tale sostanza sono previsti se contenuta nel correttivo calcico (2 mg/kg di materia secca), in un ammendante organico (2 mg/kg di materia secca) e inorganico (1,5 mg/kg di materia secca), in un substrato di coltivazione (1,5 mg/kg di materia secca), in un biostimolante delle piante (1,5 mg/kg di materia secca).

Riguardo le informazioni da inserire in etichetta, se un concime organo-minerale o inorganico ha un tenore di cadmio (Cd) pari o inferiore a 20 mg/kg di P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>, può essere aggiunta la dicitura "basso tenore di cadmio (Cd)" o simile o una rappresentazione visiva in tal senso<sup>680</sup>.

È inoltre stabilito che, al 14 luglio 2019, le deroghe concesse agli Stati da parte della Commissione europea sui livelli di cadmio contenuti nei concimi saranno mantenute fino a quando non si applichino, a livello dell'Unione, valori limite armonizzati per il tenore di cadmio nei concimi fosfatici che siano uguali o inferiori ai valori limite nazionali<sup>681</sup>. Infine, nella logica della economia circolare, sono previsti incentivi per lo sviluppo di tecnologie per la gestione dei rifiuti pericolosi ad alto tenore di cadmio, attraverso il quadro di Orizzonte Europa, la piattaforma di sostegno finanziario all'economia circolare o la Banca europea per gli investimenti.

Infine, entro il 16 luglio 2026, la Commissione dovrà presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione che include un riesame dei valori limite per il tenore di cadmio nei concimi fosfatici, al fine di valutare la fattibilità di ridurre ulteriormente tali valori limite<sup>682</sup>. Si evidenzia che il regolamento prevede valori-limite anche per altre sostanze pericolose, come il cromo, il piombo e il mercurio.

## 7. LE MODIFICHE AL REGOLAMENTO CLP

Nel periodo di riferimento, prosegue l'adeguamento tecnico al progresso scientifico (ATP) del regolamento CLP. Anzitutto, il regolamento (UE) 2018/1480<sup>683</sup>, modificando il regolamento (CE) n. 1272/2008<sup>684</sup> (c.d. CLP) e corretto il regolamento (UE) 2017/776<sup>685</sup>, ha armonizzato la classificazione e l'etichettatura di alcune sostanze pericolose. Sono pertanto sostituite le voci riportate nella tabella 3.1 dell'allegato VI, parte 3, del regolamento CLP ed è altresì corretto, in corrispondenza, il regolamento (UE) 2017/776.

Per il punto 1) e il punto 2), lettera a) dell'allegato al nuovo regolamento l'applicazione è prevista a decorrere dal 1° dicembre 2019, mentre per il punto 2), lettere b), c), d) ed e) dell'allegato dal 1° maggio 2020. Tuttavia, i fornitori hanno la facoltà di applicare le classificazioni armonizzate nuove e aggiornate e di adattare l'etichettatura e l'imballaggio di conseguenza, su base volontaria, prima della data di applicazione.

Il regolamento in parola costituisce il XII adeguamento tecnico al progresso scientifico del regolamento CLP, seguendo

---

<sup>680</sup> Allegato III, parte II, PFC 1(B) e PFC 1(C)(I).

<sup>681</sup> Articolo 3, regolamento (UE) 2019/1009, cit.

<sup>682</sup> Art. 49.

<sup>683</sup> Regolamento (UE) 2018/1480 della Commissione, del 4 ottobre 2018, recante modifica, ai fini dell'adeguamento al progresso tecnico e scientifico, del regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele e che corregge il regolamento (UE) 2017/776 della Commissione (GUUE, L 251/1, 5.10.2018).

<sup>684</sup> Regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele che modifica e abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento (CE) n. 1907/2006 (GUUE, L 353/1, 31.12.2008).

<sup>685</sup> Regolamento (UE) 2017/776 della Commissione, del 4 maggio 2017, recante modifica, ai fini dell'adeguamento al progresso tecnico e scientifico, del regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele (GUUE, L 116/1, 5.5.2017).

il modificato regolamento (UE) 2017/776 (c.d. X ATP)<sup>686</sup> e il regolamento (UE) 2018/669<sup>687</sup> (XI ATP), segnalati nella edizione precedente del Rapporto ANMIL<sup>688</sup>.

È degli inizi del 2019, invece, il XIII ATP apportato dal regolamento (UE) 2019/521<sup>689</sup>, che ha modificato il regolamento CLP, al fine di tenere conto delle modifiche intervenute a seguito dell'attuazione del Sistema mondiale armonizzato di classificazione ed etichettatura delle sostanze chimiche (GHS) delle Nazioni Unite. Sono quindi stati modificati gli allegati I, II, III, IV, V e VI del regolamento CLP attraverso l'introduzione di una nuova classe di pericolo per gli esplosivi desensibilizzati e una nuova categoria di pericolo, "gas piroforici", contenuta all'interno della classe di pericolo "gas infiammabili". Sono altresì stati adeguati una serie di elementi: l'introduzione di valori soglia generici, all'interno della Tabella 1.1, e valori soglia di tossicità specifica per organi bersaglio, singola esposizione, tossicità in caso di aspirazione e categoria 3); i criteri di classificazione per le sostanze e le miscele che, a contatto con l'acqua, emettono gas infiammabili<sup>690</sup>; le disposizioni generali per classificare le miscele sotto forma di aerosol<sup>691</sup>; alcune importanti definizioni e indicazioni, come per la tossicità acuta<sup>692</sup> e diverse categorie di pericolo. Oltre a questo, sono state migliorate alcune indicazioni di pericolo<sup>693</sup> e consigli di prudenza<sup>694</sup>. Il regolamento si applica a decorrere dal 17 ottobre 2020, nonostante, anche in questo caso, è possibile l'applicazione anteriore su base volontaria.

In data 4 ottobre 2019, la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento delegato<sup>695</sup> in modifica del regolamento CLP al fine di aggiornare la classificazione e l'etichettatura armonizzate per più di trenta sostanze e di rettificare la tossicità di pece e catrame di carbone inserita per errore nel regolamento (UE) 2018/669. Tale proposta è stata finalizzata nel regolamento delegato (UE) 2020/217<sup>696</sup> (XIV ATP) con cui sono previste disposizioni per l'etichettatura e l'imballaggio delle miscele liquide che contengono biossido di titanio<sup>697</sup> e l'aggiornamento, la sostituzione e la cancellazione di altre trentuno sostanz.

Le disposizioni concernenti la classificazione entrerebbero in vigore 18 mesi dopo la pubblicazione in Gazzetta, mentre la rettifica diventerebbe immediatamente applicabile affinché la correzione venga apportata prima del 1° dicembre 2019, data di entrata in vigore del regolamento (UE) 2018/669 che contiene l'errore. Al momento in cui si scrive, la Commissione ha approvato la proposta in data 4 dicembre 2019.

Si segnala la Comunicazione 2018/C 239/03<sup>698</sup> relativa alla classificazione di "pece, catrame di carbone, alta temperatura" tra le sostanze a tossicità acquatica acuta di categoria 1 e a tossicità acquatica cronica di categoria 1 in conformità del regolamento CLP. In particolare, la Comunicazione evidenzia che - per effetto di una sentenza del Tribunale UE del 2015<sup>699</sup> - il regolamento (UE) n. 944/2013, che costituisce il V APT, è stato parzialmente annullato "*laddove classifica la sostanza "pece, catrame di carbone, alta temperatura" (numero CE 266-028-2) tra*

---

<sup>686</sup> Regolamento (UE) 2017/776 della Commissione del 4 maggio 2017 recante modifica, ai fini dell'adeguamento al progresso tecnico e scientifico, del regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele (GUUE, L 116/1, 5.5.2017).

<sup>687</sup> Regolamento (UE) 2018/669 della Commissione del 16 aprile 2018 recante modifica, ai fini dell'adeguamento al progresso tecnico e scientifico, del regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele (GUUE, L 115/1, 4.5.2018).

<sup>688</sup> Pag. 124, cap. 3, sez. IV, Rapporto ANMIL sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, anno 2018.

<sup>689</sup> Regolamento (UE) 2019/521 della Commissione, del 27 marzo 2019, recante modifica, ai fini dell'adeguamento al progresso tecnico e scientifico, del regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele (GUUE, L 86/1, 28.3.2019).

<sup>690</sup> Nuova Tabella 2.12.1, regolamento CLP, cit.

<sup>691</sup> Nuovo punto 1.1.3.7., cit.

<sup>692</sup> In particolare, le modifiche di cui 2.17.4., allegato I, regolamento (UE) 2019/521, cit.

<sup>693</sup> Parte 1, allegato III così come modificato, regolamento CLP, cit.

<sup>694</sup> Allegato IV così come modificato, regolamento CLP, cit.

<sup>695</sup> Proposta di regolamento delegato della Commissione che modifica, ai fini dell'adeguamento al progresso tecnico e scientifico, il regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele e che rettifica lo stesso regolamento (Bruxelles, 4.10.2019 C(2019) 7227 final).

<sup>696</sup> Regolamento delegato (UE) 2020/217 della Commissione del 4 ottobre 2019 che modifica, ai fini dell'adeguamento al progresso tecnico e scientifico, il regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele e che rettifica lo stesso regolamento (GUUE, L 44/1, 18.2.2020).

<sup>697</sup> In modifica e integrazione degli allegati II e III del regolamento CLP.

<sup>698</sup> Comunicazione relativa alla classificazione di "pece, catrame di carbone, alta temperatura" tra le sostanze a tossicità acquatica acuta di categoria 1 e a tossicità acquatica cronica di categoria 1 in conformità del regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio (2018/C 239/03) (GUUE, C 239/3, 9.7.2018).

<sup>699</sup> Sentenza del Tribunale (Quinta Sezione) del 7 ottobre 2015 *Bilbaina de Alquitranes, SA e a. contro Commissione europea*, causa T-689/13. In seguito, la Commissione ha impugnato la sentenza, ma la Corte di giustizia UE ha respinto l'impugnazione. Si veda: Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 22 novembre 2017 Commissione europea contro Bilbaina de Alquitranes, SA e a., causa C-691/15 P.



le sostanze a tossicità acquatica acuta di categoria 1 e a tossicità acquatica cronica di categoria 1". Pertanto, l'annullamento parziale pronunciato dal Tribunale è confermato; tuttavia, resta invariata la classificazione di detta sostanza tra le sostanze cancerogene di categoria 1 A, mutagene di categoria 1B e tossiche per la riproduzione di categoria 1B.

Infine, ancor più recentemente, il regolamento delegato (UE) 2020/11<sup>700</sup>, pubblicato in Gazzetta il 10 gennaio 2020, ha introdotto alcune modifiche al regolamento CLP, relativamente alle informazioni armonizzate in materia di risposta alle emergenze sanitarie. Più in particolare, l'articolo 25 del CLP ora dispone che, a norma dell'allegato VIII, qualora il notificante crei un identificatore unico di formula (UFI), questo è incluso nelle informazioni supplementari sull'etichetta<sup>701</sup>. Invece, nell'allegato 29 è stabilito che il notificante, anziché inserire l'identificatore unico di formula nelle informazioni supplementari, può "decidere di riportarlo secondo un'altra modalità consentita dalla parte A, sezione 5" dell'allegato VIII, modificato conformemente alle presenti modifiche.

Inoltre, è importante evidenziare che la data di applicazione delle norme introdotte dal regolamento (UE) 2017/542 - che ha appunto previsto l'inclusione di un identificatore unico di formula nelle informazioni supplementari fornite sull'etichetta di una miscela pericolosa - è stata differita dal 1° gennaio 2020 al 1° gennaio 2021<sup>702</sup> al fine di concedere più tempo alla elaborazione di soluzioni necessarie<sup>703</sup>.

## 8. LA NUOVA DIRETTIVA SUGLI AGENTI BIOLOGICI

La nuova direttiva (UE) 2019/1833<sup>704</sup>, in modifica della direttiva 2000/54/CE sulla esposizione professionale ad agenti biologici, ha modificato l'elenco degli agenti biologici dell'allegato III della direttiva del 2000, in funzione del progresso scientifico e tecnico, e ha migliorato la coerenza con altre direttive pertinenti.

Nel dettaglio, è stata anzitutto inserita una frase introduttiva all'elenco indicativo delle attività lavorative figurante nell'allegato I, al fine di indicare il carattere non esaustivo dell'elenco. Infatti, la direttiva 2000/54/CE potrebbe applicarsi anche ad altre attività rispetto a quelle ivi elencate.

Di seguito, l'allegato III, contenente l'elenco degli agenti biologici di cui è noto che possono provocare malattie infettive nei soggetti umani, è modificato per quanto concerne la tassonomia, la nomenclatura, la classificazione e le caratteristiche degli agenti biologici nonché l'esistenza di nuovi agenti biologici, secondo gli sviluppi scientifici più recenti.

Gli allegati V e VI, che stabiliscono le misure e i livelli di contenimento per i laboratori, i servizi veterinari e l'industria, sono stati allineati alle più recenti normative europee in materia.

Gli Stati membri sono chiamati a conformarsi entro il 20 novembre 2021.

## 9. LE MODIFICHE ALLA CONVENZIONE DI STOCOLMA E LA STRETTA UE SUGLI INQUINANTI ORGANICI PERSISTENTI (POP)

È anzitutto importante evidenziare che la convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti (*persistent organic pollutants* - Pop), adottata nel 2001 ed entrata in vigore nel 2004, è sottoposta ad un periodico processo di revisione. In generale, la convenzione istituisce l'obbligo giuridicamente vincolante per le parti di adottare misure al fine di eliminare o limitare la produzione e l'uso, l'importazione e l'esportazione di inquinanti Pop. Le parti sono inoltre tenute ad adottare misure volte a ridurre o eliminare le emissioni provenienti dalla produzione non intenzionale di POP e quelle provenienti da scorte e rifiuti.

Riguardo le successive modifiche, rileva che, ai sensi dell'articolo 8 della convenzione, la conferenza delle parti può inserire sostanze chimiche negli elenchi degli allegati A, B e/o C e specificare le misure di controllo relative a tali sostanze chimiche.

Dal momento che l'Unione europea è parte della convenzione, nell'aprile 2019 il Consiglio Ue era intervenuto con una decisione<sup>705</sup> relativa alla posizione da adottare circa le prossime modifiche sulla convenzione da discutere presso

---

<sup>700</sup> Regolamento delegato (UE) 2020/11 della Commissione del 29 ottobre 2019 che modifica il regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele per quanto riguarda le informazioni armonizzate in materia di risposta di emergenza sanitaria (GUUE, L 6/8, 10.1.2020).

<sup>701</sup> In conformità alle disposizioni della parte A, sezione 5, dell'allegato VIII.

<sup>702</sup> Art. 2, regolamento delegato (UE) 2020/11, cit.

<sup>703</sup> Considerando 3, cit.

<sup>704</sup> Direttiva (UE) 2019/1833 della Commissione del 24 ottobre 2019 che modifica gli allegati I, III, V e VI della direttiva 2000/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli adattamenti di ordine strettamente tecnico (GUUE, L 279/54, 31.10.2019).

<sup>705</sup> Decisione (UE) 2019/639 del Consiglio del 15 aprile 2019 relativa alla posizione da adottare, a nome dell'Unione europea, alla nona riunione della conferenza delle parti per quanto riguarda le modifiche degli allegati A e B della convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti (GUUE, L 109/22, 24.4.2019).

la nona conferenza di Stoccolma. In particolare, l'Unione europea ha sostenuto le limitazioni e i divieti discussi in merito alle emissioni di dicofol, acido perfluorooctanoico (PFOA), i suoi sali e i composti ad esso correlati, nonché all'uso dell'acido perfluorottano sulfonato (PFOS), dei suoi sali e del fluoruro di perfluorottano e sulfonile (PFOSF).

Il dicofol è utilizzato come pesticida, il PFOA principalmente per la produzione di fluoropolimeri e di fluoroelastomeri, di tessuti e di carta, mentre il PFOS soprattutto per i tensioattivi e le schiume antincendio.

Per il dicofol, il Consiglio ne ha appoggiato il divieto senza specifiche deroghe, mentre l'ok al divieto per il PFOA, i suoi sali e i composti è accompagnato da alcune specifiche deroghe. Per quest'ultime sostanze, inoltre, il Consiglio ha proposto l'autorizzazione di prove volte a verificare il corretto funzionamento di un sistema installato già contenente schiume antincendio che le contengono o possono contenerle. In merito al PFOS e ai suoi derivati, era invece stato deciso l'appoggio alla sua ulteriore limitazione, cioè alla cancellazione e alla modifica di alcuni "scopi accettabili" e alla cancellazione di alcune "deroghe specifiche". Si evidenzia che tale posizione è degna di nota dal momento che solo l'uso del dicofol è già vietato nell'Unione europea<sup>706</sup>, mentre non esiste un divieto - ma solo limitazioni - per il PFOA; invero, neanche gli scopi accettabili e le deroghe specifiche proposte sono previste dalla normativa europea.

In linea generale, la posizione assunta dall'Unione europea è stata soddisfatta durante la nona conferenza di Stoccolma (CO-9), tenutasi a fine aprile 2019, durante la quale è stato deciso l'inserimento del dicofol e dell'acido perfluorooctanoico (PFOA), dei suoi sali e dei composti ad esso correlati nell'allegato A (eliminazione) della convenzione. Come proposto, il divieto di fabbricazione e uso del dicofol non prevede deroghe, mentre per il PFOA sono previste una serie di deroghe specifiche. Riguardo il PFOS, i suoi sali e il PFOSF, tali sostanze sono già inserite nell'allegato B (limitazione) con decisione del 2009, ma la revisione degli scopi e delle deroghe ha portato la conferenza ad imporre limiti più stringenti. In particolare, lo scopo accettabile è stato limitato ai repellenti per insetti utilizzati per le formiche tagliafoglie, mentre le deroghe sono state circoscritte alla placcatura dei metalli solo a fini di riciclaggio (placcatura in metallo duro) e all'agente estinguente a schiuma utilizzato nei sistemi di contenimento della produzione di vapore da combustibili liquidi e estinzione di incendi causati da combustibili liquidi, inclusi sia i sistemi mobili che fissi.

A conclusione di tale iter, il regolamento delegato (UE) 2020/784<sup>707</sup> ha limitato le deroghe all'uso di del PFOA e ha fissato il valore limite a 0,025 mg/kg per il PFOA, compresi i suoi sali, e a 1 mg/kg per i singoli composti correlati al PFOA o per una combinazione di tali composti.

La novità più rilevante a livello europeo è certamente rappresentata dal regolamento (UE) 2019/1021<sup>708</sup>, entrato in vigore il 15 luglio 2019, che ha attuato la rifusione del precedente regolamento (CE) n. 850/2004. Come ivi specificato<sup>709</sup>, queste sostanze chimiche, trasportate attraverso le frontiere internazionali e persistenti nell'ambiente, sono soggette a bioaccumulo attraverso la catena alimentare e presentano un rischio per la salute umana e per l'ambiente.

Lo scopo del regolamento è quindi quello di imporre divieti o limitazioni per la fabbricazione, l'immissione sul mercato e l'impiego di tali sostanze soggette alla summenzionata convenzione di Stoccolma e al relativo Protocollo del 1979. Pertanto, per attuare gli obblighi assunti dall'Unione a norma del protocollo e della convenzione, è stato necessario creare un quadro normativo coerente, tenendo altresì conto dei regimi unionali di valutazione e autorizzazione.

A livello unionale, in particolare, è stato creato un coordinamento tra le disposizioni della convenzione e quelle della convenzione di Rotterdam, della convenzione di Basilea e della convenzione di Minamata, in coerenza con le strategie internazionali di gestione delle sostanze chimiche. Tuttavia, in alcuni casi il regolamento prevede misure di controllo più rigorose rispetto a quelle contemplate dal protocollo e dalla convenzione, nel rispetto del principio di precauzione. Nel dettaglio, è stato ricercato il coordinamento con gli altri istituti europei sulle sostanze chimiche che hanno già provveduto al divieto di immissione e uso di molti Pop<sup>710</sup>, introducendo il divieto per la loro fabbricazione e limitando

---

<sup>706</sup> Regolamento (CE) n. 2032/2003; decisione 2008/764/CE.

<sup>707</sup> Regolamento delegato (UE) 2020/784 della Commissione dell'8 aprile 2020 recante modifica dell'allegato I del regolamento (UE) 2019/1021 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'inserimento dell'acido perfluorooctanoico (PFOA), dei suoi sali e dei composti a esso correlati (GUUE, L 188/1, 15.6.2020). Si segnala inoltre la rettifica del regolamento delegato (UE) 2020/784 della Commissione, dell'8 aprile 2020, recante modifica dell'allegato I del regolamento (UE) 2019/1021 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'inserimento dell'acido perfluorooctanoico (PFOA), dei suoi sali e dei composti a esso correlati (GUUE, L 220/11, 9.7.2020).

<sup>708</sup> Regolamento (UE) 2019/1021 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativo agli inquinanti organici persistenti (GUUE, L 169/45, 25.6.2019).

<sup>709</sup> Considerando (2), regolamento (UE) 2019/1021, cit.

<sup>710</sup> In particolare: regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e

2000/21/CE (GU L 396 del 30.12.2006, pag. 1); regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre

al minimo le deroghe, che saranno possibili soltanto qualora una sostanza svolga una funzione essenziale in un'applicazione specifica<sup>711</sup>. Oltre ad aver chiarito alcune definizioni, è stata poi armonizzata la terminologia con altri atti dell'Unione<sup>712</sup>.

Ad essere regolamentata è anche la gestione delle scorte di Pop per far fronte ai gravi rischi per l'ambiente e la salute umana, ad esempio a causa della contaminazione del suolo e delle acque sotterranee<sup>713</sup>. Si dispone pertanto una doppia procedura: le scorte di sostanze già vietate devono essere trattate alla stregua di rifiuti secondo quanto disposto dallo stesso regolamento, mentre le scorte di sostanze la cui fabbricazione e il cui uso sono ancora ammessi, devono essere oggetto di notifica alle autorità competenti, nonché soggette ad una adeguata sorveglianza. Ad ogni caso, le scorte di Pop devono essere gestite come rifiuti quanto prima, mentre il futuro divieto di un Pop comporterà la repentina distruzione delle scorte e il divieto di ricostituzione.

Il regolamento, inoltre, chiama gli Stati membri alla creazione di piani d'azione per l'individuazione delle emissioni di Pop quali sottoprodotti non intenzionali di processi industriali<sup>714</sup>.

È poi stabilito che per la costruzione o la modifica significativa di impianti che utilizzano processi che rilasciano sostanze chimiche elencate nell'allegato III del regolamento in parola è necessario ricorrere alle linee guida sulle migliori tecniche disponibili e alle linee guida provvisorie di cui alla convenzione di Stoccolma<sup>715</sup>.

Il regolamento, poi, si adegua all'obbligo di distruggere o trasformare in sostanze senza analoghe caratteristiche i Pop contenuti nei rifiuti, garantendo l'efficacia di tali disposizioni attraverso l'istituzione di valori limite comuni per la concentrazione di tali sostanze nei rifiuti, che saranno costantemente monitorati<sup>716</sup>.

La Commissione è invece chiamata a rivedere celermente il limite di concentrazione nei rifiuti degli eteri di difenile polibromurato (PBDE) elencati nel regolamento in parola, inclusi i deca-BDE, attualmente fissato a 1 000 mg/kg, col proposito di abbassarlo a 500 mg/kg<sup>717</sup>.

È poi esteso a tutti i Pop il sistema di tenuta dei registri per la gestione dei rifiuti pericolosi<sup>718</sup>, affinché sia minimizzata la diffusione di tali sostanze chimiche in altri tipi di rifiuti.

Per di più, è rafforzato il ruolo dell'ECHA per una gestione efficace degli aspetti tecnici e amministrativi del nuovo regolamento, attraverso l'attribuzione di specifici compiti, ovvero la preparazione e l'esame dei fascicoli tecnici, anche attraverso la consultazione dei portatori di interessi e l'elaborazione di pareri ai quali la Commissione ricorrerà per decidere se presentare una proposta per l'inserimento di una sostanza classificata come Pop nell'elenco della convenzione o del protocollo<sup>719</sup>. L'Agenzia ha in seguito annunciato<sup>720</sup> che, nel 2020, integrerà i dati sui Pop nel suo database delle sostanze chimiche al fine di consentire un accesso agevolato alle informazioni sulla normativa e sui rischi delle sostanze candidate e di quelle già elencate nel regolamento Pop.

Un rigido controllo è istituito per coloro che fabbricano e usano tali sostanze in quanto prodotto intermedio all'interno del sito produttivo e in un sistema chiuso<sup>721</sup>. In particolare, deve essere espressamente inserita una annotazione *ad hoc* nell'allegato pertinente, e il fabbricante deve dimostrare allo Stato membro interessato che la sostanza è fabbricata e usata esclusivamente in condizioni rigorosamente controllate<sup>722</sup>.

Al fine di fornire supporto ai Paesi terzi, soprattutto a quelli in via di sviluppo, è prevista una campagna d'informazione sui rischi e assistenza tecnica per l'elaborazione e l'applicazione di opportuni prodotti, metodi e strategie alternativi, ai sensi della convenzione<sup>723</sup>.

---

2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE (GU L 309 del 24.11.2009, pag. 1); regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi (GU L 167 del 27.6.2012, pag. 1).

<sup>711</sup> Art. 4, regolamento (UE) 2019/1021, cit.

<sup>712</sup> Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (GU L 312 del 22.11.2008, pag. 3); regolamento (CE) n. 1907/2006, cit. Si veda: art. 2, regolamento (UE) 2019/1021, cit.

<sup>713</sup> Art. 5, cit.

<sup>714</sup> Art. 4, cit.

<sup>715</sup> Art. 6, cit.

<sup>716</sup> Art. 7, cit.

<sup>717</sup> Allegato IV, cit.

<sup>718</sup> Conformemente all'articolo 17 della direttiva 2008/98/CE, cit. si veda: comma 6, art. 7 del nuovo regolamento, cit.

<sup>719</sup> Art. 8, cit.

<sup>720</sup> *ECHA starts work on persistent organic pollutants*, ECHA/PR/19/11, 15 July 2019.

<sup>721</sup> Di cui alla parte A dell'allegato I o alla parte A dell'allegato II, cit.

<sup>722</sup> Comma 3, art. 4, cit.

<sup>723</sup> Art. 12, cit.

Gli Stati membri, inoltre, sono chiamati a riferire periodicamente all'ECHA e alla Commissione, attraverso un formato standard, in merito agli inventari delle emissioni, alle scorte notificate e alla fabbricazione e all'immissione in commercio delle sostanze soggette a limitazioni<sup>724</sup>. Gli Stati membri dovranno altresì stabilire sanzioni applicabili in caso di violazione del regolamento in parola, adottando tutte le misure necessarie per assicurarne l'applicazione. In ogni caso, essi sono obbligati a darne comunicazione in merito alla Commissione entro il 16 luglio 2020<sup>725</sup>.

Spetterà invece alla Commissione il compito di apportare modifiche agli elementi non essenziali del regolamento, come la concessione della fabbricazione e dell'uso delle sostanze Pop come prodotto intermedio o la modifica delle voci degli allegati I e II per adeguarle al progresso tecnico e scientifico<sup>726</sup>. Si evidenzia, infine, la precisazione secondo la quale, quando sono modificati gli allegati del nuovo regolamento, al fine di tener conto dell'inserimento negli elenchi del protocollo o della convenzione di un nuovo POP di produzione intenzionale, la sostanza in questione deve essere inserita nell'allegato II (sostanze soggette a limitazioni), in luogo dell'allegato I (sostanze vietate), solo in casi eccezionali e debitamente giustificati<sup>727</sup>.

Si coglie l'occasione per segnalare che, in materia di commercio internazionale di sostanze pericolose, il regolamento delegato (UE) 2019/1701<sup>728</sup> sull'esportazione e importazione di sostanze chimiche pericolose ha modificato gli allegati I e V del regolamento (UE) n. 649/2012, che attua la convenzione di Rotterdam sulla procedura di previo assenso informato per taluni prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel commercio internazionale. In particolare, è stato necessario allineare le disposizioni alle modifiche di cui al regolamento (UE) n. 73/2013, nonché iscrivere alcune sostanze nell'elenco delle sostanze vietate dell'allegato I del regolamento del 2012 e di eliminarne altre. Si sottolinea che le disposizioni si applicano in modo retroattivo, a partire dal 1° marzo 2014, data nella quale il regolamento (UE) n. 649/2012 è diventato applicabile.

L'attuazione della convenzione è stata oggetto anche del più recente regolamento delegato (UE) 2020/1068, ancora in modifica degli allegati I e V del regolamento (UE) n. 649/2012<sup>729</sup>.

Infine, si segnala che il regolamento (UE) 2019/636 aveva in precedenza modificato l'ormai abrogato regolamento (CE) n. 850/2004 attraverso l'inserimento nella lista dei Pop del pentaclorofenolo e i suoi sali ed esteri, utilizzato soprattutto come insetticida ed erbicida e per la conservazione di pelle e legno. Nel dettaglio, la sostanza è stata inserita nell'allegato V del vecchio regolamento ed è stato fissato il limite di concentrazione di 100 mg/kg.

## 10. LE NOVITÀ EUROPEE E NAZIONALI SULLE APPARECCHIATURE ELETTRICHE ED ELETTRONICHE (AEE)

Interventi legislativi europei e nazionali hanno riguardato la restrizione di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche.

In tal senso, il 5 febbraio 2019 sono state pubblicate in gazzetta ufficiale le dieci direttive delegate<sup>730</sup>, datate 16 novembre 2018, che modificano l'Allegato III della direttiva 2011/65/UE (RoHS II) al fine di derogare al divieto di utilizzo di alcuni metalli pesanti nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche. Le direttive introducono, in particolare, deroghe all'uso del piombo e cadmio laddove l'evoluzione tecnologica non è ancora in grado di evitare l'uso di tali metalli.

Le richiamate direttive sono state recepite in Italia con il decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 15 aprile 2019<sup>731</sup>. Il provvedimento ha infatti disposto la modifica di alcune voci dell'Allegato III del d.lgs. del 4 marzo 2014 n. 27 (attuativo della direttiva 2011/65/UE), riportante in tabella le esenzioni europee per le sostanze e l'ambito e le date di applicazione.

---

<sup>724</sup> Art. 13, cit.

<sup>725</sup> Art. 14, cit.

<sup>726</sup> Art. 15, cit.

<sup>727</sup> Considerando (29), cit.

<sup>728</sup> Regolamento delegato (UE) 2019/1701 della Commissione del 23 luglio 2019 recante modifica degli allegati I e V del regolamento (UE) n. 649/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'esportazione e importazione di sostanze chimiche pericolose (GUUE, L 260/1, 11.10.2019).

<sup>729</sup> Regolamento delegato (UE) 2020/1068 della Commissione del 15 maggio 2020 che modifica gli allegati I e V del regolamento (UE) n. 649/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'esportazione e importazione di sostanze chimiche pericolose (GUUE, L 234/1, 21.7.2020).

<sup>730</sup> Direttive delegate (UE) n. 2019/169; 2019/170; 2019/171; 2019/172; 2019/173; 2019/174; 2019/175; 2019/176; 2019/177; 2019/178; 2019/179.

<sup>731</sup> Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 15 aprile 2019 - Attuazione delle direttive delegate della Commissione europea 2018/736/UE, 2018/737/UE e 2018/738/UE del 27 febbraio 2018, 2018/739/UE, 2018/740/UE, 2018/741/UE, 2018/742/UE del 1° marzo 2018 e 2019/178/UE del 16 novembre 2018 di modifica dell'allegato III della direttiva 2011/65/CE sulla restrizione di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche (RoHS II).

Nel dettaglio, il decreto del 15 aprile 2019 ha apportato all'Allegato III del d.lgs. n. 27/2014 le seguenti modifiche:

- **sostituite le lettere a), b) e c) della voce 6;**
- **sostituite le lettere a) ed c)-I della voce 7;**
- **sostituite le voci 24, 34;**
- **aggiunta la voce 41-bis.**

Per tutte le richiamate modifiche è stata prevista come data di decorrenza il 1° luglio 2019. Solo le disposizioni della nuova voce 41-*bis* sono entrate in vigore il 22 luglio 2019.

Si ricorda che le voci dell'Allegato III del decreto n. 27/2014 erano già state oggetto di modifica da parte del decreto ministeriale del 15 febbraio 2018<sup>732</sup>.

Sembra opportuno segnalare che, ai sensi della direttiva 2012/19/UE (c.d. direttiva RAEE - rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche), gli Stati membri hanno l'obbligo di stilare un registro dei produttori di apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE) attraverso comunicazioni a distanza. Proprio al fine di armonizzare le procedure applicate dagli Stati membri per la registrazione e le comunicazioni dei produttori di AEE, è stato stabilito, col regolamento di esecuzione (UE) 2019/290<sup>733</sup>, il formato armonizzato che deve essere utilizzato da tutti i produttori, compresi i produttori che forniscono AEE mediante tecniche di comunicazione a distanza, o dai rappresentanti autorizzati, e da tutti i registri stilati negli Stati membri ex direttiva 2012/19/UE. Il nuovo format definisce gli elementi informativi principali e alcuni elementi informativi supplementari richiedibili dallo Stato membro in cui il produttore è registrato e cui trasmette le comunicazioni. Il formato si applicherà dal 1° gennaio 2020.

Altre novità riguardano la direttiva RoHS II. In data 22 ottobre 2019, è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la rettifica<sup>734</sup> della direttiva in parola, riguardante esclusivamente il testo in lingua italiana. La correzione riguarda l'art. 2, par. 4, lett. e) della direttiva 2011/65/UE: al posto della dicitura "agli impianti industriali fissi di grandi dimensioni" è stato inserito "agli impianti fissi di grandi dimensioni", allineando il campo di applicazione con quello previsto nel d.lgs. 27/2014 che ha recepito la direttiva.

Successivamente, sono state pubblicate due direttive delegate in modifica della stessa. Si tratta, in primo luogo, della direttiva delegata (UE) 2019/1845<sup>735</sup> che ha incluso il bis(2-etilesil) ftalato (DEHP) nell'allegato III della direttiva RoHS II, esentando tale sostanza dalle restrizioni di cui all'allegato II per quanto riguarda il suo uso in alcuni componenti di gomma utilizzati nei sistemi motore<sup>736</sup>. Tale decisione è motivata dalla mancanza sul mercato di alternative che forniscano un livello sufficiente di affidabilità per le applicazioni in motori. In secondo luogo, la direttiva delegata (UE) 2019/1846<sup>737</sup> ha previsto la stessa esenzione, con le stesse motivazioni, per l'uso del piombo nelle leghe saldanti utilizzate in alcuni motori a combustione<sup>738</sup>. In entrambi i casi, l'esenzione ha validità per 5 anni a decorrere dal 22 luglio 2019.

In data 18 maggio 2020 è stata invece pubblicata in Gazzetta UE la decisione di esecuzione (UE) 2020/659 riguardante la norma armonizzata EN IEC 63000:2018 relativa alla documentazione tecnica necessaria per valutare i materiali, i componenti e le apparecchiature elettriche ed elettroniche redatta a sostegno della direttiva 2011/65/UE.

Infine, con la legge di delegazione europea 2018<sup>739</sup> il Governo è stato delegato ad adottare i decreti legislativi per l'attuazione della direttiva (UE) 2017/2102 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017, recante modifica della direttiva 2011/65/UE sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche. In tal senso, nella G.U. n. 144 del 8 giugno 2020 è stato pubblicato il d.lgs. n. 42 dell'8 giugno 2020, con il quale è stata data attuazione direttiva (UE) 2017/2102 del 15 novembre 2017.

---

<sup>732</sup> Per approfondimenti si rinvia alla lettura del §4, capitolo VII del 2° Rapporto ANMIL sulla salute e sicurezza sul lavoro.

<sup>733</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2019/290 della Commissione del 19 febbraio 2019 che stabilisce il formato per la registrazione e le comunicazioni dei produttori di apparecchiature elettriche ed elettroniche al registro (GUUE, L 48/6, 20.2.2019).

<sup>734</sup> Rettifica della direttiva 2011/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2011, sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche (GUUE, L 268/77, 22.10.2019).

<sup>735</sup> Direttiva Delegata (UE) 2019/1845 della Commissione dell'8 agosto 2019 che modifica, adeguandolo al progresso scientifico e tecnico, l'allegato III della direttiva 2011/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'esenzione relativa all'uso di bis(2-etilesil) ftalato in alcuni componenti di gomma utilizzati nei sistemi motore (GUUE, L 283/38, 5.11.2019).

<sup>736</sup> Nuovo punto 43, allegato III della direttiva 2011/65/UE.

<sup>737</sup> Direttiva delegata (UE) 2019/1846 della Commissione dell'8 agosto 2019 che modifica, adeguandolo al progresso scientifico e tecnico, l'allegato III della direttiva 2011/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'esenzione relativa all'uso del piombo nelle leghe saldanti utilizzate in alcuni motori a combustione (GUUE, L 283/41, 5.11.2019).

<sup>738</sup> Nuovo punto 44, allegato III della direttiva 2011/65/UE.

<sup>739</sup> Legge 4 ottobre 2019 n. 117 - Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018.

Inoltre, con il decreto del 17 gennaio 2020, pubblicato nella G.U. n.51 del 29 febbraio 2020, è stata data attuazione alle direttive delegate della Commissione europea n. 2019/169/UE, n. 2019/170/UE, n. 2019/171/UE, n. 2019/172/UE, n. 2019/173/UE, n. 2019/174/UE, n. 2019/175/UE, n. 2019/176/UE e n. 2019/177/UE (pacchetto di direttive RoHS II ) attraverso la modifica dell'allegato III del d.lgs. del 4 marzo 2014 n. 27, che ha attuato in Italia la Direttiva "madre" 2011/65/CE sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche.

## **11. ATTIVITÀ DI CONTROLLO SULL'APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1907/2006 (REACH) E DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1272/2008 (CLP)**

Il Ministero della Salute ha predisposto, come ogni anno, il 'Piano nazionale delle attività di controllo sui prodotti chimici 2019', in collaborazione il Gruppo tecnico interregionale REACH - CLP, con il Centro Nazionale delle sostanze chimiche, prodotti cosmetici e protezione del consumatore dell'Istituto Superiore di Sanità e la Rete dei laboratori di controllo in attuazione all'accordo Stato/Regioni del 7 maggio 2015.

Il Piano nazionale delle attività di controllo sui prodotti chimici 2019 - pubblicato il 6 febbraio 2019 - è in generale lo strumento per la programmazione: delle azioni di controllo sull'applicazione del regolamento CE n. 1907/2006 (REACH) e del regolamento CE n. 1272/2008 (CLP) e delle misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi di cui al Piano Nazionale di Prevenzione 2014 - 2019, capitolo 2.8, ovvero *"ridurre le esposizioni ambientali potenzialmente dannose per la salute"*.

Il PNC 2019 è stato suddiviso in 8 macroaree:

- Attività di controllo eseguita mediante metodologie progetti 'REACH-EN-FORCE' e progetti pilota adottati dal forum dell'Agenzia Europea delle Sostanze Chimiche (ECHA). In essa vengono indicati i metodi di individuazione delle imprese, la tipologia di prodotti verso cui orientare il controllo, gli obiettivi del controllo e le modalità di rendicontazione dei controlli;
- Attività di controllo analitico. Anche in questa sezione sono dettagliati i metodi di individuazione delle imprese, la tipologia di sostanze verso cui orientare il controllo, gli obiettivi del controllo e le modalità rendicontazione dei controlli analitici;
- Attività di indagine;
- Quantificazione numerica dei controlli;
- Indirizzi metodologici per la conduzione delle attività di controllo;
- *Report* nazionale dei controlli. In esso viene fissato al 30 giugno 2020 il termine entro il quale il Ministero della Salute - con la collaborazione delle Regioni e delle Province autonome e dell'ISS/CNSC - deve redigere e diffondere il *report* nazionale delle attività di controllo sulla applicazione dei regolamenti REACH e CLP per l'anno 2019;
- Attività di controllo eseguita mediante metodologia progetti pilota pic adottate dal *forum* dell'ECHA;
- Altre attività di supporto ai controlli.

In attesa della pubblicazione del *report* sull'attività di vigilanza del 2018, sembra opportuno riportare i risultati dell'attività di vigilanza condotta durante il 2017, contenuti nel documento di 'Rendicontazione del Piano Nazionale delle attività di controllo sui prodotti chimici - Anno 2017' redatto e pubblicato dal Ministero della Salute.

Il documento ha fornito un quadro nazionale delle attività di controllo, effettuate nel corso dell'anno 2017, per la verifica di conformità dei prodotti chimici al Regolamento (CE) n. 1907/2006 (REACH) e al Regolamento (CE) n. 1272/2008 (CLP) in attuazione del 'Piano nazionale delle attività di controllo sui prodotti chimici - Anno 2017'.

Precisamente, dalla lettura del documento emerge che per l'anno 2017 sono stati rendicontati - da 18 Autorità per i controlli REACH e CLP delle Regioni e PP.AA. - 1331 controlli effettuati su 480 imprese.

Nel documento è stato precisato che, in riferimento a queste attività, 175 sono stati i controlli reattivi, non programmati e avviati in risposta ad eventi accidentali, incidentali, inadempienze o identificate violazioni.

I controlli hanno riguardato complessivamente 1151 tra sostanze e miscele e 164 articoli e hanno considerato la valutazione di 751 schede di dati di sicurezza (SDS) di sostanze e miscele.

Le 106 violazioni osservate hanno determinato in 88 casi contestazioni di illeciti amministrativi, in 9 casi l'avvio di un procedimento penale, in 9 casi una raccomandazione scritta.

Le violazioni hanno riguardato principalmente:

- obblighi di informazione lungo la catena di approvvigionamento e obblighi di restrizione, registrazione e autorizzazione previsti dal Regolamento REACH;
- obblighi di classificazione, etichettatura, imballaggio, comunicazione della composizione delle miscele pericolose all'Archivio Preparati Pericolosi dell'ISS, notifica della classificazione all'ECHA e obblighi di pubblicità di cui al Regolamento CLP.

I risultati rendicontati per l'anno 2017, hanno altresì mostrato la partecipazione ai controlli sui prodotti chimici previsti dal PNC 2017 di 17 Regioni e 1 Provincia Autonoma, nonché di 4 USMAF. Come riportato nel *report*, l'assenza dalla rendicontazione di due Regioni e una PP.AA. (Basilicata, Molise e Trento), confermerebbe una graduale e quasi completa implementazione del sistema dei controlli nelle Regioni. Permane tuttavia una differenza quantitativa dei controlli fra le diverse Autorità regionali, dovuta essenzialmente a specificità territoriali e alla recente creazione della rete ispettiva in alcune regioni italiane.

Rimanendo in tema di attività regionali, anche per il 2019 le Regioni italiane a loro volta, oltre all'attività di controllo di base, indicata nel Piano Nazionale, hanno programmato e realizzato altri controlli attraverso i rispettivi 'Piani Regionali Controlli REACH anno 2019'.

In tal senso, la Regione Piemonte, con la determinazione n. 352 del 30 aprile 2019, ha recepito il 'Piano Nazionale dei Controlli REACH-CLP Anno 2019' (Allegato A) e approvato le attività regionali di controllo REACH-CLP per l'anno 2019, definite in conformità al Piano Nazionale e, tenuto conto delle indicazioni emerse nel Comitato Tecnico di Coordinamento della Regione Piemonte (Allegato B).

Anche la Regione Lazio, con la determinazione n. G05727 del 6 maggio 2019, ha approvato il 'Piano regionale dei controlli sui prodotti chimici - REACH e CLP - Anno 2019' (Allegato A).

Nel dettaglio, nel richiamato Piano regionale la Regione Lazio ha individuato, come obiettivo minimo per l'anno 2019, l'effettuazione di almeno 7 ispezioni suddivise fra le diverse tipologie proposte dall'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA) indicate nel PNC 2019. Sono state altresì indicate le modalità attuative delle ispezioni previste dal PRC 2019.

Nello stesso senso, la delibera n. 398 del 17 maggio 2019, con la quale la Regione Liguria ha approvato il Piano Regionale dei Controlli Reach e CLP sulle sostanze chimiche anno 2019.

Precisamente, nel PRC della Regione Liguria - dopo un inquadramento della normativa di riferimento ed una premessa generale - sono stati dettagliati: gli obiettivi generali; le modalità di conduzione dei controlli, le ispezioni/audit/campionamenti minimi 2019, i campionamenti 2019, le attività di informazione indirizzate alle aziende e soggetti coinvolti, le attività di formazione e le modalità di rendicontazione dei controlli documentali ed analitici.

Il 'Piano Nazionale delle attività di controllo sui prodotti chimici - Anno 2019' è stato recepito anche dalla Regione Veneto, con la delibera n. 701 del 28 maggio 2019, con la quale è stato altresì approvato il 'Piano Regionale Controlli REACH - Anno 2019' (Allegato B). Il PRC in ambito regionale veneto comprende la programmazione generale dell'attività di vigilanza REACH di tutte le Aziende ULSS (attività di base e complessiva vigilanza REACH 2019, con il quadro riassuntivo del numero e della tipologia dei controlli da effettuare).

Sempre in relazione al Regolamento (CE) n. 1907/2006 (REACH), la Regione Sicilia ha emanato il decreto del 17 luglio 2019, con il quale è stato recepito l'Accordo n. 88/CSR del 7 maggio 2015, concernente il Protocollo tecnico nazionale per la rete dei laboratori e le attività di campionamento e analisi di sostanze, miscele e articoli riguardanti il controllo ufficiale in applicazione a quanto previsto all'allegato A, paragrafo 10, dell'accordo Stato-Regioni del 29 ottobre 2009 nell'ambito del regolamento CE n. 1907/2006 (REACH) e del regolamento CE n. 1272/2008 (CLP).

Con il decreto del 17 luglio 2019 il laboratorio di sanità pubblica dell'ASP di Palermo e il laboratorio di sanità pubblica dell'ASP di Enna sono stati individuati quali laboratori di riferimento regionale all'interno della rete di laboratori nazionale che esegue determinazioni analitiche su campioni prelevati durante le attività di controllo ufficiale REACH/CLP.

Invece la Regione Umbria - a seguito della rilevata necessità di Riorganizzazione/potenziamento del Nucleo regionale per l'applicazione dei Regolamenti REACH e CLP - ha diramato la deliberazione n. 424 dell'11 aprile 2019, con la quale ha stabilito che, transitoriamente fino alla ricostituzione di un nucleo regionale più ampio, i controlli ufficiali sul rispetto dei richiamati regolamenti saranno svolti dal Nucleo regionale REACH su tutto il territorio regionale, superando la precedente logica della competenza territoriale aziendale, con le modalità stabilite nel documento istruttorio allegato alla deliberazione.

Il provvedimento in commento ha stabilito inoltre che i piani annuali di controllo per il triennio 2020-2022 per la Regione Umbria dovranno prevedere un congruo e progressivo incremento dell'attività di controllo ufficiale (non inferiore a 10 ispezioni/anno), in modo da garantire una più adeguata copertura del territorio.

È stato infine previsto che le Aziende sanitarie locali e l'Agenzia Regionale per l'Ambiente (ARPA) dotino il Nucleo REACH di un assetto organizzativo adeguato, qualitativamente e quantitativamente, per garantire i risultati attesi per le verifiche.

Infine, la Regione Lombardia, con il decreto n. 10838 del 25 luglio 2018, ha approvato le Linee guida per la verifica degli scenari di esposizione di una sostanza ai sensi del Regolamento (CE) n. 1907/2006 (REACH), allegate al provvedimento.

Nello specifico, le linee guida approvate sono state redatte con la finalità di fornire agli operatori del controllo e alle imprese uno strumento per la verifica dei requisiti richiesti per gli scenari di esposizione (SE), allegati alla scheda dati di sicurezza (SDS) di una sostanza ai sensi del Regolamento (CE) n. 1907/2006 (REACH).

Le linee guida sono rivolte ai Fabbricanti e Importatori di una sostanza, che redigono gli SE, allegati alla SDS, ma nelle stesse è stato raccomandato anche alle aziende, con ruolo di Distributore di sostanze, di rispettare quanto ivi indicato, essendo responsabili della corretta trasmissione delle informazioni ricevute dai fabbricanti e importatori lungo la catena di approvvigionamento.

Una sintesi dei regolamenti REACH e CLP è stata inserita anche nell'opuscolo edito INAIL dal titolo 'Agenti chimici pericolosi - istruzioni ad uso dei lavoratori'. Si tratta di un opuscolo di carattere divulgativo e generale, indirizzato ai lavoratori e ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS) con il quale l'INAIL ha illustrato i rischi derivanti dall'utilizzo di agenti chimici pericolosi, anche alla luce delle recenti emanazioni normative nazionali ed europee.

L'opuscolo è stato redatto al fine di poter costituire materiale informativo da utilizzare per l'informazione e la formazione dei lavoratori e dei RLs sul tema del rischio chimico, delle schede dati di sicurezza e della classificazione ed etichettatura delle sostanze e delle miscele pericolose in base al regolamento CLP.

La prima parte dell'opuscolo è stata dedicata alla trattazione dei seguenti argomenti: La diffusione del rischio chimico; Agenti chimici e possibili danni per i lavoratori; Gli agenti chimici pericolosi nei luoghi di lavoro; La valutazione del rischio da agenti chimici; Misure di prevenzione e protezione; Valori limite di esposizione professionale; DPI; Segnaletica di sicurezza; Informazione e formazione; Sorveglianza sanitaria.

Sono state poi sinteticamente riportate le disposizioni dei regolamenti REACH e CLP.

L'opuscolo si conclude con delle schede dati di sicurezza un elenco delle indicazioni di pericolo e l'elenco dei consigli di prudenza.

## **12. ISPEZIONI DEGLI STABILIMENTI DI SOGLIA INFERIORE A RISCHIO DI INCIDENTI RILEVANTI CONNESSI CON SOSTANZE PERICOLOSE**

Una tematica legata alle sostanze pericolose, ed oggetto di normazione da parte del Legislatore regionale, sono gli incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose negli stabilimenti di soglia inferiore.

Si ricorda infatti che l'articolo 7, comma 1, del d.lgs. n. 105 del 26 giugno 2015 (Seveso III), nel definire le funzioni e le competenze degli organi interessati al controllo degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante, ha attribuito alle Regioni o al soggetto da esse designato, relativamente agli stabilimenti di "soglia inferiore", il compito di predisporre il piano regionale delle ispezioni<sup>740</sup>, il programma annuale e lo svolgimento delle relative ispezioni ordinarie e straordinarie compresa l'adozione dei provvedimenti discendenti dai loro esiti.

In attuazione della predetta disposizione, la Regione Toscana ha emanato la deliberazione n. 51 del 21 gennaio 2019 recante l'approvazione del Piano regionale triennale di ispezioni 2019/2021 (Allegato 1) per gli stabilimenti a rischio di soglia inferiore contenente il relativo programma annuale 2019 (Allegato A).

Il Piano è stato elaborato tenendo in considerazione l'esperienza decennale maturata nell'applicazione della normativa nel territorio regionale ed in continuità con il Piano regionale 2016-2018 approvato con la deliberazione n. 123/2016.

Nello specifico, nel Piano di ispezione sono stati riportati:

- I risultati delle attività del Piano regionale 2016/2018;
- I richiami alla valutazione generale dei pertinenti aspetti di sicurezza;
- la zona geografica coperta dal Piano;
- l'elenco degli stabilimenti di soglia inferiore;
- l'elenco dei gruppi di stabilimenti di soglia inferiore che presentano un possibile effetto domino;
- l'elenco degli stabilimenti di soglia inferiore in cui rischi esterni o fonti di pericolo particolari potrebbero aumentare il rischio o le conseguenze di un incidente rilevante;
- le procedure per le ispezioni ordinarie;
- le procedure per le ispezioni straordinarie;
- le eventuali disposizioni riguardanti il raccordo con altre autorità che effettuano ispezioni ai sensi di altre normative.

Nel Programma ispezioni 2019 sono stati puntualmente elencati gli 11 stabilimenti a rischio di soglia inferiore, oggetto di visita ispettiva ordinaria nel corso del 2019.

Anche la Regione Sicilia, con il decreto del 26 febbraio 2019, ha approvato il Piano Regionale delle Ispezioni per il

---

<sup>740</sup> Di cui all'articolo 27, comma 3, d.lgs. n. 105/2015.



triennio 2019 - 2021 (Allegato 1), predisposto ai sensi dell'art. 27, comma 3, del d.lgs. 26 giugno 2015, n. 105, per gli impianti a Rischio di Incidente Rilevante (RIR) di "soglia inferiore".

Nel Piano è compreso il Programma Triennale delle Ispezioni 2019- 2021, riportante l'elenco degli stabilimenti di soglia inferiore oggetto di ispezione. È stato tuttavia previsto che al di fuori del Programma delle Ispezioni potranno essere disposte delle ispezioni "straordinarie", con oneri a carico dei gestori, allo scopo di indagare con la massima tempestività, in caso di denunce gravi, incidenti gravi e "quasi incidenti", nonché in caso di mancato rispetto degli obblighi stabiliti dal d.lgs. 105/2015.

Il Piano Regionale delle Ispezioni per il triennio 2019 - 2021, Allegato 1 del decreto del 26 febbraio 2019 della Regione Sicilia, è stato sostituito dal Piano Regionale delle Ispezioni per il triennio 2019 - 2021 Allegato al decreto della Regione Sicilia n. 444 del 7 giugno 2019.

Infine, la Regione Puglia con la determinazione n. 39 del 28 febbraio 2019, pubblicata nel B.U.R. 8 marzo 2019 n. 27, ha:

- aggiornato il Piano Regionale Triennale 2017-2019 delle ispezioni di cui all'art. 27 del d.lgs. 105/2015 relativo agli stabilimenti di "soglia Inferiore" pugliesi, così come riportato nell'Allegato A;
- adottato il Programma Regionale anno 2019 delle Ispezioni ordinarie di cui al richiamato art. 27 D.Lgs 105/2015 relativo agli stabilimenti di "soglia inferiore" pugliesi così come riportato nell'Allegato B;
- rinviato al successivo atto di pianificazione la determinazione della frequenza ispettiva dello stabilimento di soglia inferiore "ORIA GAS";
- revisionato, ove di necessità, la suddetta pianificazione e programmazione regionale;
- demandato ad ARPA Puglia, ai sensi della DGR 1865/2015, lo svolgimento delle ispezioni ordinarie di cui al richiamato Programma Regionale Anno 2019.

Infine, in merito agli incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose si evidenzia che il 14 aprile 2020 è stato pubblicato sul sito del Ministero dell'Ambiente l'elenco degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante, aggiornato al 29 febbraio 2020, assoggettati agli obblighi di cui al d.lgs. n. 105/2015.

### **13. PREVENZIONE DEI TUMORI PROFESSIONALI LEGATI ALL'ESPOSIZIONI ALLA RADIOATTIVITÀ NATURALE DERIVANTE DAL GAS RADON**

Ulteriore campo d'azione legislativa regionale, nel periodo di riferimento, è rappresentato dalla prevenzione dei tumori professionali legati all'esposizioni alla radioattività naturale derivante dal gas Radon. Infatti, il Radon è un gas radioattivo naturale, che si forma per decadimento del radio, ed è stato classificato dall'organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) tra i cancerogeni del gruppo 1 (quelli cioè per i quali vi è massima evidenza di cancerogenicità).

Inoltre, secondo quanto accertato dalla stessa OMS, è la seconda causa di tumore polmonare dopo il fumo di tabacco. Al fine di fornire uno strumento operativo per le amministrazioni pubbliche, per i progettisti, per i costruttori di edifici e per tutti i soggetti interessati, fornendo indicazioni e suggerimenti utili a ridurre l'esposizione al Radon, la Regione Basilicata - con la delibera n. 486 del 23 luglio 2019 - ha approvato il documento dal titolo 'Radon: Linee Guida regionali per risanamento e prevenzione'.

Nello specifico, la prima parte introduttiva delle richiamate linee guida, consta: dell'inquadramento normativo; dell'indicazione delle tre metodiche di misura del Radon (istantanea, continua e integrata) nonché dell'indagine conoscitiva dei livelli di concentrazione di Radon *indoor* in Basilicata, ed in particolare negli edifici scolastici ed in alcuni luoghi di lavoro di diverso tipo. L'indagine è stata corredata anche di una mappa indicativa del rischio Radon relativo, su scala comunale.

La seconda parte delle linee guida riguarda l'analisi dei meccanismi d'ingresso del Radon negli edifici, con particolare riferimento: ai materiali da costruzione, che possono rappresentare una sorgente significativa di Radon *indoor*, alle caratteristiche di edifici/siti a rischio Radon ed alle valutazioni preliminari dei siti.

La terza ed ultima parte è invece inerente alle tecniche di prevenzione e mitigazione del rischio Radon, sia in caso di nuova edificazione (tecniche di prevenzione *ex ante*) che in caso di edilizia esistente (tecniche di prevenzione *ex post* - risanamento). Le linee guida in parola, infine, sono state corredate di 14 schede esplicative.

In considerazione del fatto che il Radon tende ad accumularsi negli ambienti chiusi, la Regione Campania ha ritenuto necessario emanare la legge n. 13 del 8 luglio 2019, recante 'Norme in materia di riduzione dalle esposizioni alla radioattività naturale derivante dal gas Radon in ambiente confinato chiuso'.

Le richiamate disposizioni, infatti, sono state emanate al fine di assicurare il più alto livello di protezione e tutela della salute pubblica dai rischi derivanti dalla esposizione dei cittadini alle radiazioni da sorgenti naturali e all'attività dei radionuclidi di matrice ambientale, configurate da concentrazioni di gas Radon negli edifici residenziali e non residenziali.

Precisamente, con la legge n. 13/2019 la Regione Campania ha fissato i livelli limite di esposizione al gas Radon per le nuove costruzioni e per quelle oggetto di interventi di ristrutturazione e manutenzione straordinaria. Nel provvedimento

sono state altresì previste coerenti azioni di monitoraggio e risanamento per gli edifici esistenti non destinati alla residenza. All'art. 2 della legge in commento è stato stabilito che, entro due anni dalla data di entrata in vigore dello stesso, deve essere approvato il Piano regionale di prevenzione e riduzione dei rischi connessi all'esposizione al gas Radon in ambiente confinato. Fino all'approvazione del Piano regionale Radon:

- il livello limite di riferimento per concentrazione di attività di gas Radon in ambiente chiuso, per le nuove costruzioni non può superare la media annua di 200 Becquerel per metro cubo (Bq/m<sup>3</sup>), misurato con strumentazione passiva e attiva;
- il livello limite di concentrazione di attività di gas Radon in ambiente chiuso per gli edifici esistenti deve essere: a) per gli edifici destinati all'istruzione, compresi gli asili nido e le scuole materne non superiore a 300 Bq/m<sup>3</sup>, misurato con strumentazione passiva e attiva; b) per gli interrati, seminterrati e locali a piano terra degli edifici diversi da quelli di cui alla lettera a) e aperti al pubblico, con esclusione dei residenziali e dei vani tecnici isolati al servizio di impianti a rete non superiore a 300 Bq/m<sup>3</sup>, misurato con strumentazione passiva.

In attesa dell'adozione del piano regionale è stata anche prevista la possibilità che la Giunta regionale ampli la protezione e la tutela della salute pubblica da rischi derivanti dalla vita negli edifici per l'esposizione a radionuclidi differenti dal Radon, indicando i livelli limite di concentrazione di attività da radiazioni ionizzanti, anche con differenziazione rispetto alla destinazione e agli usi degli immobili interessati. Tale provvedimento della Giunta regionale deve però conseguire il parere obbligatorio e non vincolante della Commissione consiliare competente, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla trasmissione, trascorso il quale si intende espresso favorevolmente. Con tale provvedimento, la Giunta regionale può altresì modificare i livelli limite di riferimento per la concentrazione di attività del gas Radon di cui agli articoli 3 e 4 della stessa legge n. 13/2019, in conseguenza di sopravvenute disposizioni comunitarie e nazionali e di evidenze scientifiche.

In merito alla protezione dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, sembra opportuno evidenziare che attraverso la legge n. 117/2019 (c.d. Legge di delegazione europea 2018) il Governo italiano è stato delegato ad adottare i decreti legislativi necessari a dare attuazione alla direttiva (UE) 2013/59/Euratom recante norme di sicurezza sulla protezione dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti. All'articolo 20 della richiamata legge n. 117/2019 sono stati altresì dettagliati gli ulteriori principi e criteri direttivi che il Governo è tenuto a seguire nel darne attuazione.

La Regione Liguria, con la deliberazione n. 399 del 17 maggio 2019, ha invece già provveduto ad approvare il 'Piano di monitoraggio gas Radon in edifici pubblici e privati della Liguria anno 2019-2020' (Allegato 1). Nel dettaglio, il Piano di monitoraggio contiene le indicazioni necessarie per l'organizzazione di una campagna di indagine volta alla determinazione della concentrazione di gas Radon presso edifici pubblici e privati della Liguria.

Alla deliberazione n. 399/2019 è stata altresì allegata una scheda ad uso delle AAASLL e dei Comuni per l'informativa alla popolazione, nella quale viene spiegato che il Radon è un gas inodore e incolore emesso naturalmente dal sottosuolo in diverse concentrazioni, che può penetrare nelle abitazioni, in determinate circostanze. È stato anche evidenziato che può creare problemi alla salute, ovvero disturbi respiratori e, nel peggiore dei casi, neoplasia polmonare. La scheda è anche corredata da un brevissimo inquadramento normativo e da indicazioni su come si può eliminare il Radon e da cosa richiede la Regione Liguria e ARPAL ai Comuni liguri.

## PREVENZIONE INCENDI

*SOMMARIO: - 1. Premessa. 2. Le modifiche al Codice di prevenzione incendi. - 3. Sicurezza per Vigili del Fuoco, Polizia di Stato e Soccorso Pubblico: il Regolamento per l'applicazione del d.lgs. n. 81/2008 - 4. Novità normative nazionali ed europee - 5. Distribuzione di carburanti gassosi: Gas di Petrolio Liquefatti, Idrogeno e Metano. - 6. La prevenzione incendi verso pubblici esercizi, attività commerciali e unità abitative. - 7. Disposizioni e prassi riguardanti il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.*

**1. PREMESSA**

La prevenzione incendi è stata oggetto, tra la seconda metà del 2018 ed il 2019, di numerosi interventi, a carattere per lo più nazionale, pur non mancando importanti interventi normativi europei. In ambito nazionale, la più importante novità normativa è rappresentata dalle modifiche apportate al Codice di Prevenzione Incendi (decreto del 3 agosto 2015), mediante il decreto del Ministero dell'Interno del 12 aprile 2019, con il quale è stato disposto che, per le 41 tipologie di attività elencate nel provvedimento, la Regola Tecnica Orizzontale (RTO) sarà l'unica applicabile: un ulteriore passo, questo, verso la definizione di uno strumento normativo unico, comprendente tutta la normativa di prevenzione incendi vigente. Tenendo conto dei più alti standard di sicurezza internazionali, è stato altresì emanato il decreto del Ministero dell'Interno del 18 ottobre 2019, che ha integralmente sostituito l'Allegato 1 del Codice di Prevenzione Incendi.

A seguito dell'emanazione del decreto del 12 aprile 2019, il Consiglio Nazionale degli Ingegneri (CNI) ha diramato la circolare n. 378/2019, con l'obiettivo di riassumere brevemente le principali novità da esso introdotte.

Di grande rilevanza è anche il decreto del Ministero dell'Interno del 21 agosto 2019, n. 127, mediante il quale è stato emanato il regolamento per l'applicazione del d.lgs. n. 81/2008 a tutela dei luoghi di lavoro della Polizia di Stato, dei Vigili del Fuoco, del soccorso pubblico e della protezione civile.

Anche all'interno della legge n. 145/2018 (legge di Bilancio 2019) sono ravvisabili elementi direttamente collegati alla prevenzione incendi. In tal senso, la proroga al 31 dicembre 2019 del termine ultimo per il completamento dell'adeguamento alle disposizioni di prevenzione incendi per le attività ricettive turistico-alberghiere con un totale di più di 25 posti letto.

Uno dei settori sul quale il Legislatore nazionale si è maggiormente soffermato, è stato quello riguardante la distribuzione di carburanti gassosi. Infatti, con diversi provvedimenti sono state fornite indicazioni sempre più stringenti, volte a rendere sempre più sicuri i rifornimenti, tanto ad uso privato, quanto professionale. È il caso del decreto n. 213 del 13 settembre 2018 del Ministero dell'Interno, mediante il quale il Dipartimento dei Vigili del Fuoco ha disciplinato i requisiti degli organismi formatori, del programma e delle modalità di effettuazione dei corsi di addestramento rivolti al personale addetto alle operazioni di carico e scarico di gas naturale con densità non superiore a 0,8, e di biogas.

Con il decreto del 23 ottobre 2018, il Ministero dell'Interno ha invece modificato la regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio degli impianti di distribuzione di idrogeno per autotrazione, da applicare agli impianti di distribuzione stradale di idrogeno gassoso di nuova realizzazione e a quelli esistenti.

Attraverso la circolare n. 1 del 29 agosto 2018, diramata dal Ministero dell'Interno, sono stati chiariti alcuni aspetti relativi, ad esempio, all'esenzione dall'obbligo di adeguamento alla regola tecnica per i contenitori-distributori di carburante gassoso, in alcuni specifici casi previsti.

Fondamentale è stato anche il d.lgs. n. 23 del 21 febbraio 2019, recante disposizioni per la sicurezza dell'impiego del gas combustibile e per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/426 del Parlamento europeo e del Consiglio, riguardante proprio gli apparecchi che bruciano carburanti gassosi; al quale si è affiancato il decreto del Ministero dell'Interno del 12 marzo 2019, recante invece disposizioni relative alla progettazione, costruzione ed esercizio degli impianti di distribuzione stradale di gas naturale per autotrazione.

Mentre, attraverso il D.P.R. n. 121 è stata adeguata la normativa regolamentare nazionale alle disposizioni del reg. (UE) n. 2016/426, che ha abrogato la direttiva 2009/142/CE, riguardante gli apparecchi che bruciano gas, integrando ed attuando il quadro normativo della disciplina della messa a disposizione del mercato e messa in servizio degli apparecchi, delle condizioni di fornitura del gas, dei requisiti essenziali di sicurezza e della libera circolazione.

Sempre in merito ai carburanti gassosi, con particolare riferimento ai Gas di Petrolio Liquefatti (GPL), attraverso la nota n. 11350 del 24 luglio 2019 il Dipartimento Vigili del Fuoco ha fornito dei chiarimenti sull'applicazione della disciplina antincendio ai serbatoi di GPL al servizio di imprenditori agricoli.

Infine, tramite il decreto del Ministero dell'Interno dell'8 novembre 2019, è stata modificata la regola tecnica riguardante la progettazione, realizzazione ed esercizio degli impianti per la produzione di calore civili extradomestici, di portata termica complessiva maggiore di 35 kW, alimentati da combustibili gassosi della 1a, 2a e 3a famiglia, con pressione non maggiore di 0,5 bar.

Anche la prevenzione incendi nei pubblici esercizi, attività commerciali e unità abitative è stata oggetto di un altrettanto imponente quantitativo di atti normativi, regionali e nazionali, in special modo rivolti alle strutture turistico-ricettive. In tal senso, il decreto del 2 luglio 2019 emanato dal Ministero dell'Interno, mediante il quale è stata aggiornata la regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle strutture turistico-ricettive in aria aperta (campeggi, villaggi turistici, ecc.) con capacità ricettiva superiore a 400 persone.

Parimenti, il decreto del Ministero dell'Interno del 25 gennaio 2019 ha introdotto delle significative modifiche ed integrazioni a quanto già previsto circa le norme di sicurezza antincendio per gli edifici di civile abitazione, e in materia di pubblici esercizi.

Attraverso la legge n. 108 è stato convertito il decreto n. 91/2018 (c.d. Milleproroghe 2018), al cui interno sono contenute, tra le altre, proroghe riguardanti gli obblighi in materia di sicurezza sismica e antincendio delle scuole, degli asili nido e dei rifugi alpini.

Importante anche quanto previsto all'interno del DL 30 dicembre 2019, n. 162, recante 'Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica' (c.d. Milleproroghe 2019): mediante esso, è stato prorogato il termine per il completamento dell'adeguamento alle disposizioni di prevenzione incendi (prima fissato al 30 giugno 2019), al 30 giugno 2022, previa presentazione al Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco entro il 31 dicembre 2020 della SCIA parziale, per tutte le strutture ricettive turistico-alberghiere site nei territori colpiti dagli eccezionali eventi meteorologici che si sono verificati a partire dal 2 ottobre 2018. Lo stesso vale anche per quelle localizzate nei territori colpiti dagli eventi sismici del Centro Italia nel 2016 e 2017, così come nei comuni di Casamicciola Terme, Lacco Ameno e Forio dell'isola di Ischia in ragione degli eventi sismici verificatisi il 21 agosto 2017.

Mediante invece il decreto n. 34 della Provincia Autonoma di Bolzano\Alto Adige del 30 novembre 2018, sono stati modificati i termini relativi alle norme di prevenzione incendi in materia di pubblici esercizi.

Con la circolare n. 3717/C del 12 marzo 2019, il Ministero dello Sviluppo Economico ha quindi fornito chiarimenti circa la possibilità che le imprese di installazioni di impianti possano o meno essere abilitate anche per ambiti di ciascun settore (le cosiddette abilitazioni limitate), anziché per interi settori.

In relazione alla formazione, e nello specifico ai corsi di aggiornamento in materia di prevenzione incendi, è opportuno menzionare l'interpello del Consiglio Nazionale degli Ingegneri del 31 gennaio 2019 n. 1, mediante il quale il CNI ha chiesto il parere della Commissione in merito alla liceità o meno di organizzare un unico corso formativo valido sia quale aggiornamento per RSPP, ASPP e coordinatori per la sicurezza nei cantieri, sia quale aggiornamento per la qualifica di professionista antincendio, ex d.lgs. n. 139/2006 e DM 5 agosto 2011.

Infine, in materia di formazione specifica, attraverso la circolare n. 15480, del 16 ottobre 2019, il Dipartimento dei Vigili del Fuoco ha chiarito tutti gli aspetti principali ed i requisiti che debba rispettare un corso base di specializzazione in prevenzione incendi, finalizzato all'iscrizione dei professionisti negli elenchi del Ministero dell'Interno.

Quanto alla branca di prevenzione incendi direttamente collegata al territorio boschivo, con il comunicato del 1° aprile 2019 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono state riportate delle raccomandazioni operative per un più efficace contrasto agli incendi, a cui ha fatto seguito il comunicato del 13 giugno 2019, specificamente dedicato alla stagione estiva.

Direttamente collegato invece alla definizione delle competenze principali dei Vigili del Fuoco, consistenti nell'individuare le cause degli incendi - anche attraverso l'attività del nucleo investigativo antincendi (NIA) - e più in generale la salvaguardia di persone, animali e beni, è il d.lgs. n. 127 del 6 ottobre 2018.

Attraverso il provvedimento dei Vigili del Fuoco n. 26540 del 6 agosto 2019, sono state definite le linee direttive finalizzate al miglioramento dell'attività di spegnimento degli incendi, con particolare riferimento all'utilizzo dei liquidi schiumogeni e all'utilizzo di unità antincendio robotizzate per lo spegnimento incendi.

Inoltre, diverse pubblicazioni INAIL sono state specificamente dedicate alla materia. In tal senso, il volume intitolato 'La resistenza al fuoco degli elementi strutturali' che, nello specifico, tratta della resistenza al fuoco delle strutture, offrendo ai progettisti molteplici opportunità per la risoluzione dei problemi di ingegneria strutturale in caso di incendio: la pubblicazione contiene ed analizza infatti una serie di casi studio che illustrano l'applicazione di soluzioni conformi e alternative, contemplate nel capito S.2 del Codice di Prevenzione Incendi.

Parimenti, il volume intitolato 'La protezione attiva antincendio' contiene esempi di selezione e progettazione di alcune

tipologie di impianti e presidi di protezione attiva, partendo dal capitolo S.6 del Codice di Prevenzione Incendi, dedicato ai presidi e impianti che possono controllare lo sviluppo di un incendio (estintori, reti di idranti e impianti di controllo e spegnimento), e dal capitolo S.7, incentrato sugli impianti di rivelazione e allarme antincendio (IRAI).

Lo stesso vale anche per il Volume 'Procedura sperimentale per la determinazione di ritardanti di fiamma alogenati presenti in ambienti di lavoro', che riporta un metodo analitico in grado di fornire una buona selettività e sensibilità per i ritardanti di fiamma di vecchia e nuova generazione, presenti contemporaneamente negli impianti di riciclaggio e smaltimento dei RAEE (rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche).

Infine, all'interno del volume intitolato 'Metodi per l'ingegneria della sicurezza antincendio', riguardante il triennio 2016-2018, viene data un'ampia analisi del metodo prestazionale di prevenzione incendi, quello cioè mediante il quale si definisce lo scopo del progetto e l'obiettivo da conseguire e si effettua la verifica sulla rispondenza dei requisiti stabiliti, piuttosto che rivolgere il focus sulla normativa a riguardo.

Come anticipato, non solo a livello nazionale, ma anche in ambito europeo sono stati prodotti atti in grado di modificare o chiarire lo scenario giuridico della materia in parola: è il caso della decisione di esecuzione (UE) 2019/1202 della Commissione, del 12 luglio 2019, che ha chiarito alcuni aspetti legati all'armonizzazione delle norme riguardanti gli apparecchi e tutti quei sistemi di protezione destinati a essere utilizzati in atmosfera potenzialmente esplosiva.

## **2. LE MODIFICHE AL CODICE DI PREVENZIONE INCENDI**

Nel nostro periodo di riferimento, la più importante novità riguardante la normativa antincendio è rappresentata dalle modifiche apportate al Codice di Prevenzione Incendi (decreto del Ministero dell'Interno del 12 aprile 2019), mediante il decreto del Ministero dell'Interno del 12 aprile 2019.

Il provvedimento, con i suoi cinque articoli ha infatti modificato in maniera rilevante diverse disposizioni del richiamato Codice di Prevenzione Incendi, al fine di eliminare la regola del doppio binario per le attività non normate e mantenerla solo per le attività già dotate di una specifica regolamentazione.

Nel dettaglio, è stato abrogato il comma 2 dell'art. 1 del decreto del 3 agosto 2015, che conteneva il riferimento alla possibilità di applicazione (alle attività di cui all'art.2) delle norme tecniche di prevenzione incendi (contenute in Allegato 1) in alternativa alle specifiche disposizioni di prevenzione incendi previste nei decreti del Ministro dell'Interno indicati, ovvero ai vigenti criteri tecnici di prevenzione incendi di cui all'articolo 15, comma 3, del d.lgs. n. 139/2006.

È stata anche disposta la sostituzione dell'articolo 2 del Codice di prevenzione Incendi, adesso rubricato Campo di applicazione e modalità applicative.

Entrando nel merito, il novellato comma 1, articolo 2, del Codice di Prevenzione Incendi indica adesso che le norme tecniche di prevenzione incendi (di cui all'Allegato I) si applicano (non più si possono applicare) alla progettazione, alla realizzazione e all'esercizio delle attività di cui all'Allegato I del D.P.R. n. 151/2011, individuate con i numeri: 9; 14; da 19 a 40; da 42 a 47; da 50 a 54; 56; 57; 63; 64; 66, ad esclusione delle strutture turistico-ricettive all'aria aperta e dei rifugi alpini; 67, ad esclusione degli asili nido; da 69 a 71; 73; 75; 76.

Dunque sono quarantuno le attività contenute nell'Allegato 1 del DPR n. 151/2011, per le quali la Regola Tecnica Orizzontale (RTO) del Codice di Prevenzione Incendi è divenuta il solo e unico riferimento normativo. Si tratta di attività non normate, ovvero non provviste di una specifica regola tecnica, che finora potevano avvalersi sia dell'approccio prescrittivo che del Codice di Prevenzione Incendi, ma che si ribadisce d'ora in avanti dovranno avere come unico riferimento normativo il Codice di Prevenzione Incendi.

Attraverso la novella del comma 1, articolo 2, del Codice di Prevenzione Incendi è stato inoltre ampliato il suo campo di applicazione ad alcune attività, ovvero quelle da 19 a 26, 72 e 73 dell'Allegato I al D.P.R. n. 151/2011. Il nuovo comma 2, articolo 2, del Codice di Prevenzione Incendi ha quindi disposto che le norme tecniche di cui all'Allegato 1 dello stesso si applicano anche alle attività di cui al comma 1 di nuova realizzazione.

Invece, al comma 3 del novellato articolo 2, del Codice di Prevenzione Incendi è stato previsto che per gli interventi di modifica, ovvero di ampliamento, alle attività di cui al comma 1 - esistenti alla data di entrata in vigore del decreto del 12 aprile - le norme tecniche del Codice di Prevenzione si applicano a condizione che le misure di sicurezza antincendio esistenti, nella parte dell'attività non interessata dall'intervento, siano compatibili con gli interventi da realizzare.

Al comma 4 del nuovo articolo 2 è stato invece precisato che per gli interventi di modifica o di ampliamento non rientranti nei casi di cui al comma 3, si continuano ad applicare le specifiche norme tecniche di prevenzione incendi di cui all'art. 5 comma 1-bis e, per quanto non disciplinato dalle stesse, i criteri tecnici di prevenzione incendi di cui all'art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 139/2006.

Infine, a norma del comma 5, nuovo articolo 2, del Codice di Prevenzione Incendi, le norme tecniche dello stesso possono essere di riferimento per la progettazione, la realizzazione e l'esercizio delle attività che non rientrano

nei limiti di assoggettabilità previsti nell'Allegato I del D.P.R. n. 151/2011 o che non siano elencate nel medesimo allegato.

Un'altra modifica importante al Codice di Prevenzioni Incendi è quella sancita dall'articolo 3 del decreto del 12 aprile 2019. Quest'ultima disposizione ha infatti previsto - attraverso l'inserimento dell'articolo 2-*bis* (Modalità applicative alternative) al decreto 3 agosto 2015 - che in alternativa alle norme tecniche del Codice di Prevenzioni Incendi è possibile applicare le norme tecniche indicate all'art. 5, comma 1-*bis*, per le seguenti attività:

- a) n. 66, ad esclusione delle strutture turistico-ricettive all'aria aperta e dei rifugi alpini;
- b) n. 67, ad esclusione degli asili nido;
- c) n. 69, limitatamente alle attività commerciali ove sia prevista la vendita e l'esposizione di beni;
- d) n. 71;
- e) n. 75, con esclusione dei depositi di mezzi rotabili e dei locali adibiti al ricovero di natanti ed aeromobili.

Pertanto, solo per tali attività l'applicazione delle regole tecniche del Codice di Prevenzione Incendi resterà un'opzione volontaria, in alternativa alle vecchie regole tecniche prescrittive.

Infine, con l'articolo 4 del decreto del 12 aprile 2019 sono state apportate delle modifiche all'articolo 5 del Codice di Prevenzione Incendi. Tra cui l'inserimento del comma 1-*bis* recante l'elenco dei provvedimenti che non si applicano alle attività per le quali vengono applicate le norme tecniche di cui all'Allegato 1 del Codice di Prevenzione Incendi. Le commentate disposizioni del decreto del 12 aprile 2019 sono entrate in vigore il centottantesimo giorno successivo alla data di pubblicazione nella G.U. (23 aprile 2019), dunque a partire dal 20 ottobre 2019.

A seguito dell'emanazione del decreto del 12 aprile 2019, il Consiglio Nazionale degli Ingegneri (CNI) ha diramato la circolare n. 378/2019, nella quale ha brevemente riassunto le novità introdotte dal richiamato provvedimento. Alla circolare è stata altresì allegata la seguente tabella di sintesi delle modalità di utilizzo del Codice per le attività rientranti nel proprio campo di applicazione:

Tipologia di attività		Progettazione di nuove attività	Progettazione di modifiche / ampliamenti di attività esistenti
Attività soggette (DPR 151/2011)	Senza RTV	Obbligatorio il Codice	Il progettista sceglie tra: <ul style="list-style-type: none"> <li>• applicazione del Codice alla sola modifica e/o ampliamento</li> <li>• applicazione del Codice all'intera attività</li> <li>• se il Codice non è compatibile con l'esistente, applicazione dei criteri generali di prevenzione incendi (metodo tradizionale)</li> </ul>
	Con RTV	Il progettista sceglie tra: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Codice</li> <li>• regole tecniche prescrittive tradizionali</li> </ul>	
Attività sotto soglia di assoggettabilità o non elencate in allegato 1 del DPR 151/2011		Il Codice può essere applicato come riferimento, in alternativa alle regole tecniche tradizionali	

Ulteriori chiarimenti operativi in merito alle disposizioni del decreto del 12 aprile sono pervenuti con la circolare n. 15406 del 15 ottobre 2019, pubblicata dal Ministero dell'Interno - Vigili del Fuoco. Nello specifico, la circolare n. 15406/2019 riporta chiarimenti circa le modifiche al decreto del 3 agosto 2015 apportate dal DM 12 aprile 2019, in vigore dal 20 ottobre. I chiarimenti in questione riguardano, in particolare, l'applicazione degli articoli 2 e 3 del decreto, completamente sostituiti rispetto al precedente, come già precedentemente illustrato. La circolare in analisi chiarisce dunque che, in caso di nuove realizzazioni, si prevede il solo utilizzo delle norme tecniche previste, aprendo all'utilizzo di precedenti modalità progettuali solo in caso di attività già esistenti o di incompatibilità del Codice con le parti non oggetto dell'intervento.

Un'altra modifica al decreto del 3 agosto 2015 è stata apportata mediante il decreto del Ministero dell'Interno del 23 novembre 2018, che ha introdotto norme tecniche di prevenzione incendi per le attività commerciali, laddove sia prevista la vendita e l'esposizione di beni, con superficie lorda superiore a 400 mq, comprensiva di servizi, depositi e spazi comuni coperti<sup>741</sup>.

Più precisamente, le nuove norme tecniche - riportate nell'Allegato 1 del provvedimento in oggetto - trovano applicazione per quelle attività commerciali di cui all'Allegato I del D.P.R. n. 151/2011, individuate con il numero 69, esistenti alla data di entrata in vigore del decreto stesso, ovvero di nuova realizzazione. Le norme tecniche in questione si potranno applicare alle predette attività in alternativa alle specifiche norme tecniche di prevenzione incendi di cui al decreto del Ministro dell'Interno 27 luglio 2010.

Con specifico riferimento all'Allegato 1 del decreto del 3 agosto 2015, nella sezione V "Regole tecniche verticali", è stato aggiunto il capitolo 'V.8 - Attività commerciali', contenente le norme tecniche di prevenzione incendi per le attività commerciali di cui all'art.1. Invece, all'art. 1, comma 2, del decreto del 3 agosto 2015, dopo la lettera q), è stata aggiunta la lettera r) decreto del Ministro dell'Interno 27 luglio 2010, recante 'Approvazione della regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio delle attività commerciali con superficie superiore a 400 m'. Infine, all'art. 2, comma 1, del decreto del 3 agosto 2015, è stato inserito il numero 69.

All'interno dell'Allegato 1, più precisamente nel paragrafo 8.3, è contenuta una classificazione degli ambienti, suddivisi in classi funzionali alla tipologia di attività, utile alla definizione di ogni presidio antincendio conforme a quanto previsto dalla RTV (estintori per gli spazi chiusi e idranti per gli spazi all'aperto).

Infine, quanto alla reazione al fuoco (Paragrafo 8.5.1), sono indicati i materiali che dovranno essere impiegati nella costruzione delle vie d'esodo verticali ("passaggi di comunicazione") e orizzontali (quali corridoi, atri o spazi espositivi), nella cui progettazione si dovrà prevedere una densità di affollamento almeno pari a 0,2 persone per metro quadro per gli spazi comuni aperti al pubblico, tenendo conto, inoltre, di eventuali ulteriori affollamenti provenienti da altre attività.

A tal proposito, fondamentale è anche l'ulteriore modifica subita dal Codice di prevenzione Incendi, volta ad aggiornare quest'ultimo con i più recenti standard internazionali. Attraverso il decreto del Ministero dell'Interno del 18 ottobre 2019, è stato infatti integralmente sostituito l'Allegato 1 del Codice di prevenzione Incendi. Le principali modifiche apportate dal decreto riguardano diversi aspetti, tra i quali:

- a) Sezione G - Generalità;
- b) Sezione S - Strategia antincendio;
- c) Sezione V - Regole tecniche verticali, limitatamente ai seguenti capitoli:
  - c.1) V.1 (Aree a rischio specifico);
  - c.2) V.2 (Aree a rischio per atmosfere esplosive);
  - c.3) V.3 (Vani degli ascensori);
- d) Sezione M - Metodi.

Più nel dettaglio, col nuovo Allegato I ci si pone l'obiettivo di risolvere definitivamente gli aspetti più controversi relativi al già parzialmente risolto problema del cosiddetto "doppio binario", in merito all'esodo (S.4), alla compartimentazione (S.3), alla determinazione dei profili di rischio (G.3) e al controllo dell'incendio (S.6). Il decreto del 18 ottobre 2019 diviene dunque lo strumento attraverso il quale potrà esser messo da parte il previgente sistema, andando a toccare aspetti tecnici fondamentali, quali la definizione di corridoio cieco, la larghezza minima ammessa per le vie di esodo verticali (1200 mm), la non ammissibilità, ai fini dell'esodo, di rampe aventi pendenza superiore all'8%, la severa valutazione dei depositi all'aperto o l'elevata richiesta di chiusure dei vani di comunicazione tra compartimenti di tipo Sa.

Dunque un ulteriore passo verso la definizione di uno strumento normativo unico, comprendente tutta la normativa di prevenzione incendi esistente, tenendo conto dei più alti standard di sicurezza internazionali.

A riguardo, è opportuno menzionare anche la circolare n. 15406 del 15 ottobre 2019, pubblicata dal Ministero dell'Interno - Vigili del Fuoco. Nello specifico, la circolare n. 15406/2019 riporta chiarimenti circa le modifiche al decreto del 3 agosto 2015 apportate dal DM 12 aprile 2019, in vigore dal 20 ottobre. I chiarimenti in questione riguardano, in particolare, l'applicazione degli articoli 2 e 3 del decreto, completamente sostituiti rispetto al precedente, come già precedentemente illustrato. La circolare in analisi chiarisce dunque che, in caso di nuove realizzazioni, si prevede il solo utilizzo delle norme tecniche previste, aprendo all'utilizzo di precedenti modalità progettuali solo in caso di attività già esistenti o di incompatibilità del Codice con le parti non oggetto dell'intervento.

---

<sup>741</sup> Ai sensi dell'articolo 15, del d.lgs. 8 marzo 2006, n. 139 - modifiche al decreto 3 agosto 2015, pubblicato nella G.U. del 3 dicembre 2018, n. 281.

### 3. SICUREZZA PER VIGILI DEL FUOCO, POLIZIA DI STATO E SOCCORSO PUBBLICO: IL REGOLAMENTO PER L'APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 81/2008

Attraverso il decreto interministeriale 21 agosto 2019 n. 127, il Ministero degli Interni ha emanato il regolamento per l'applicazione del d.lgs. n. 81/2008 a tutela dei luoghi di lavoro di Polizia, Vigili del Fuoco, Soccorso Pubblico e Protezione Civile.

Si vuole di seguito analizzare *in primis* il Capo III del regolamento in questione, espressamente dedicato alle disposizioni riguardanti il Dipartimento ed il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, per poi illustrare, in ordine, quelle riguardanti le altre categorie professionali già elencate.

Nel dettaglio, l'art. 15 (il primo del Capo in analisi), nel delineare il campo di applicazione, ha disposto che andrà applicato quanto previsto dal d.lgs. n. 81/2008: per tutte quelle aree riservate, operative e per quelle che presentino analoghe esigenze del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, o nelle aree a disposizione del Dipartimento dei Vigili del Fuoco e nelle articolazioni centrali e periferiche del Corpo Nazionale, nonché nei riguardi del personale permanente e volontario del Corpo nazionale e del personale in servizio presso il medesimo Dipartimento, compreso quello operante in situazioni di emergenza, tenuto conto delle particolari esigenze connesse al servizio espletato e delle peculiarità organizzative.

Le particolari esigenze di cui sopra sono definite in relazione ai principi e alle finalità del soccorso pubblico, della difesa civile, della protezione civile e della tutela della pubblica incolumità. Si parlerà dunque di:

- direzione, coordinamento, gestione e conduzione, funzionali all'espletamento dei compiti istituzionali;
- capacità e prontezza di impiego del personale, in particolare quello operativo, e relativo addestramento;
- particolarità costruttive e di impiego di equipaggiamenti speciali, strumenti di lavoro, dispositivi, dotazioni specifiche e mezzi operativi quali unità navali, aeromobili, mezzi di trasporto e relativo supporto logistico, mezzi di movimento terra, nonché di specifici impianti, installazioni operative o addestrative, quali castelli di manovra, camere a fumo, simulatori di incendio, laboratori di analisi e verifica strumentale;
- continuità e tempestività dei servizi finalizzati al soccorso pubblico, alla difesa civile e alla protezione civile;
- riservatezza e sicurezza delle telecomunicazioni e del trattamento dei dati.

A norma del comma 4 dell'articolo 15, il vestiario, gli strumenti e le attrezzature, gli specifici impianti, le installazioni addestrative anche speciali, le attrezzature di protezione individuale e i mezzi operativi del Corpo nazionale dovranno essere disciplinati - compatibilmente con le norme del d.lgs. n. 81/2008 - da specifiche disposizioni, nel rispetto delle norme europee, anche sulla base di speciali capitolati d'opera.

L'art. 16 del decreto n. 127/2019 detta invece disposizioni riguardanti la valutazione dei rischi, i luoghi di lavoro, l'informazione e la formazione specifica dei Vigili del Fuoco.

*In primis*, esso stabilisce che la valutazione dei rischi<sup>742</sup> e la conseguente redazione del documento di valutazione dei rischi debbano essere effettuate dal datore di lavoro esclusivamente per le sedi e infrastrutture di competenza. Mentre, la valutazione dei rischi, ai fini della scelta ed individuazione del vestiario, materiali, automezzi, attrezzature e dispositivi di protezione individuale forniti al personale del Corpo Nazionale, spetterà dunque ai dirigenti delle strutture del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, che redigeranno il capitolato, e provvederanno all'acquisto e al collaudo del materiale. Nella definizione di "luoghi di lavoro" non andranno incluse le aree in cui il personale del Corpo Nazionale intervenga per la tutela della pubblica incolumità, dei beni e dell'ambiente, compresi i campi base, le installazioni e gli impianti messi in opera per la gestione di situazioni di emergenza o di calamità. In tali aree, per far sì che siano considerati adempiuti gli obblighi ai sensi dell'articolo 17 del d.lgs. n. 81/2008, saranno sufficienti: regolari corsi base di qualificazione e di specializzazione, attività di istruzione e addestrative di aggiornamento, verifica e mantenimento delle qualificazioni professionali acquisite, disposizioni interne, manuali addestrativi e libretti di uso e manutenzione e note informative redatte dalle ditte fornitrici. In tutti questi casi, il personale interverrà sulla base della preparazione tecnica e professionale posseduta, adottando le tecniche e le procedure ritenute più idonee e applicabili in relazione all'evento, contemperando la valutazione della diretta e personale esposizione al pericolo con l'esigenza di assicurare la protezione propria e di quanti sono presenti sullo scenario, in relazione all'urgenza e alla gravità dell'attività da espletare. Allo stesso modo, non andranno intese quali luoghi di lavoro le aree in cui si effettuano attività di addestramento, esercitazioni operative o manifestazioni a cui il personale partecipa anche al di fuori delle sedi e infrastrutture di pertinenza del Corpo Nazionale.

Per quanto concerne il personale operativo del Corpo Nazionale, la formazione e l'aggiornamento dei dirigenti, dei

---

<sup>742</sup> Di cui al comma I, lettera a), dell'articolo 17 del d.lgs. n. 81 del 2008.



preposti e dei lavoratori in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro si considereranno espletati nell'ambito dei corsi di formazione teorico-pratica e di addestramento per l'immissione in ruolo, dei corsi di progressione in carriera e di aggiornamento.

Importanti anche le misure dettate specificamente per la salute e la sicurezza nei cantieri temporanei e mobili, contenute nell'art. 17. Si prevede infatti che la vigilanza presso i cantieri temporanei o mobili in area riservata sia effettuata dal personale dell'ufficio di vigilanza dell'Ufficio centrale ispettivo del Dipartimento dei Vigili del Fuoco. Andranno escluse dalla valutazione dei rischi e dalla conseguente redazione del documento di valutazione dei rischi, le attività funzionali alle operazioni in interventi di soccorso: tali attività saranno realizzate sotto la direzione tecnica di un responsabile operativo, direttamente designato dal datore di lavoro, in qualità di dirigente.

L'ultimo ambito disciplinato è quello riguardante la sorveglianza sanitaria e il primo soccorso. In tal senso, l'art. 18 del decreto n. 127/2019 ha disposto che le funzioni di medico competente siano svolte dai medici dei ruoli professionali dei direttivi e dei dirigenti sanitari del Corpo nazionale, che abbiano esercitato per almeno quattro anni attività di medico nel settore della medicina del lavoro nell'ambito delle strutture dipendenti dal Ministero dell'Interno.

La verifica di assenza di condizioni di alcol-dipendenza o di assunzione di sostanze psicotrope e stupefacenti sarà invece oggetto di normazione, per il personale del Corpo nazionale, di un futuro provvedimento del capo del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto in commento.

Passando all'analisi degli aspetti prevenzionistici disciplinati dal decreto n. 127/2019 strettamente riguardanti le articolazioni centrali e periferiche della Polizia di Stato, nonché le strutture centrali e periferiche del Ministero dell'Interno destinate alle attività degli organi con compiti legati al mantenimento di ordine e sicurezza pubblica, del soccorso pubblico e della difesa civile, all'articolo 1 del Capo I, contenente disposizioni di carattere generale, è stato disposto che il d.lgs. n. 81/2008 deve essere applicato in ognuno degli organi appena elencati.

L'Art. 2 è invece incentrato sull'individuazione del datore di lavoro. Precisamente, è stato previsto che - fermo restando quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 81/2008 - le funzioni di datore di lavoro possono essere assolte anche dal dirigente, cui spettano i poteri di gestione dell'ufficio, o dal funzionario non avente qualifica dirigenziale preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, anche ai fini dell'organizzazione del lavoro e della valutazione del rischio, ancorché non siano dotati di autonomi poteri di spesa.

Quanto invece alle responsabilità, quella del datore di lavoro è limitata agli effettivi poteri di gestione posseduti. Restano tuttavia ferme le responsabilità dei dirigenti o funzionari, che hanno l'obbligo di provvedere all'adozione di misure di prevenzione e di interventi strutturali e di manutenzione, per i quali sono necessari autonomi poteri decisionali e di spesa. Ancora, la responsabilità della salute e sicurezza del personale compete parimenti ai dirigenti di uffici centrali o periferici, che sono responsabili delle determinazioni per la pianificazione e gestione finanziaria delle risorse di bilancio, ovvero dell'assegnazione, sulla base delle richieste pervenute, delle medesime risorse agli uffici.

Tra i principali obblighi del datore di lavoro<sup>743</sup> emergono comunque la nomina del medico competente per l'effettuazione della sorveglianza sanitaria e la designazione preventiva dei lavoratori incaricati dell'attuazione delle misure di prevenzione incendi e lotta antincendio, di evacuazione dei luoghi di lavoro in caso di pericolo grave e immediato, di salvataggio, di primo soccorso e, comunque, di gestione dell'emergenza. Inoltre, egli deve fornire ai lavoratori idonei dispositivi di protezione individuale, dopo aver ascoltato il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e il medico competente. Spetta al datore di lavoro prendere le misure appropriate affinché soltanto i lavoratori che abbiano ricevuto adeguate istruzioni e specifico addestramento accedano alle zone che li espongono ad un rischio grave e specifico. Ancora, è il datore di lavoro che deve adottare le misure per il controllo delle situazioni di rischio in caso di emergenza e dare istruzioni affinché i lavoratori, in caso di pericolo grave, immediato ed inevitabile, abbandonino il posto di lavoro, e lo stesso vale in relazione a tutti gli obblighi di informazione, formazione e addestramento.

All'art. 3 sono state definite nel dettaglio le figure di "dirigenti" e "preposti", mentre per quanto concerne le comunicazioni e le segnalazioni, all'art. 4, è stato precisato che le segnalazioni formali e la trasmissione di documenti concernenti la tutela della sicurezza e della salute del personale della Polizia di Stato e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, comprese quelle relative agli infortuni sul lavoro, alle malattie professionali e ai nominativi dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, rimesse dal TU al datore di lavoro e al medico competente, si considereranno compiute attraverso le segnalazioni e le trasmissioni agli uffici di vigilanza di cui all'articolo 6 dello stesso decreto n. 127/2019.

In merito al servizio di prevenzione e protezione, l'art. 5 ha disposto che deve essere istituito dal datore di lavoro, av-

---

<sup>743</sup> Ai sensi del d.lgs. 81/08, Art. 18

valendosi in via esclusiva di personale dell'Amministrazione in possesso dei requisiti professionali, di cui all'articolo 32 del d.lgs. n. 81/2008. Mentre per quanto riguarda ASPP e RSPP, questi dovranno disporre di mezzi e di tempi adeguati per lo svolgimento dei compiti loro assegnati, con la possibilità, in capo al datore, di avvalersi se necessario di personale tecnico esterno all'Amministrazione.

La vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (art. 6) è invece stata demandata<sup>744</sup>:

- all'ufficio di vigilanza presso l'Ufficio centrale ispettivo del Dipartimento della pubblica sicurezza, per quanto riguarda gli uffici centrali e periferici della Polizia di Stato e per le strutture centrali e periferiche del Ministero dell'Interno, fatti salvi i luoghi di lavoro su cui ha competenza l'ufficio di cui alla lettera b) del comma 1, articolo 6 del decreto in commento.
- all'ufficio di vigilanza presso l'Ufficio centrale ispettivo del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, per le aree individuate con decreto interministeriale adottato ai sensi dell'articolo 13, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008, direttamente o avvalendosi di personale del Corpo nazionale appositamente incaricato. Tale personale non può però svolgere attività di vigilanza nelle strutture ove presta servizio o dove svolge il ruolo di medico competente.

Infine, l'art. 7 ha sancito che agli uffici di cui sopra siano attribuite, in via esclusiva, le funzioni di vigilanza, svolgendo quindi attività di vigilanza presso le rispettive strutture del Ministero dell'Interno; effettuando rilievi tecnici e ambientali per attività istruttorie delle autorizzazioni in deroga per i locali destinati a luoghi di lavoro, sui cantieri temporanei e mobili ubicati nelle aree riservate, per la sicurezza di impianti, per i rischi fisici, chimici e biologici; ricevendo dai RLS le segnalazioni relative alle inosservanze in materia di prevenzione degli infortuni e tutela della salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro e svolgendo attività statistico epidemiologica per i profili di specifica competenza.

È stato altresì precisato che i ricorsi avverso i giudizi del medico competente devono essere esaminati e decisi da due commissioni mediche composte di tre membri, individuate con provvedimento, rispettivamente, del Capo del Dipartimento della pubblica sicurezza per il personale in servizio o del Capo del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

Il Capo II del decreto n. 127/2019 è stato invece dedicato alle disposizioni particolari per le articolazioni centrali e periferiche della Polizia di Stato, nonché per le strutture del Ministero dell'Interno destinate per finalità istituzionali alle attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica. Nello specifico, all'art. 8 è stato precisato che - fatto salvo il dovere di intervento anche in caso di personale esposizione al pericolo - il personale appartenente alla Polizia di Stato dovrà adottare le misure di sicurezza e protezione anche individuali predisposte per lo specifico impiego, e che negli immobili e nelle aree di pertinenza delle strutture sarà necessario mantenere un adeguato livello di protezione e di tutela del personale in servizio, in relazione alle specifiche condizioni di impiego, anche con riguardo alla prontezza ed efficacia operativa del personale medesimo.

Quanto alle funzioni di medico competente (art. 9), queste saranno svolte dai medici del ruolo professionale dei sanitari della Polizia di Stato in possesso dei titoli o requisiti previsti dall'articolo 38, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008. Sarà il Dipartimento della pubblica sicurezza a provvedere, attraverso specifici percorsi formativi, all'aggiornamento professionale dei medici della Polizia di Stato in servizio che svolgano le funzioni di medico competente.

Nell'art. 10 sono state inserite le disposizioni sulla figura dei RLS, che devono essere eletti o designati secondo le modalità previste dagli articoli 47, 48 e 49 del d.lgs. n. 81/2008 e nel rispetto degli accordi collettivi nazionali di lavoro, e che dovranno ricevere la prevista formazione a cura dell'Amministrazione, oltre alle informazioni provenienti dagli uffici di vigilanza.

Per quanto concerne le attività di formazione, informazione e addestramento dei lavoratori, l'art. 11 ha confermato che dovrà essere il datore di lavoro ad assicurarle. Con specifico riferimento all'informazione, è stato altresì specificato che può essere erogata attraverso l'emanazione di circolari, direttive o avvisi, da affiggere in apposite bacheche, con le modalità da lui ritenute più idonee ad assicurarne la facile comprensione da parte dei lavoratori anche attraverso l'utilizzo di strumenti telematici. L'attività formativa di base in materia di sicurezza e salute dei lavoratori deve essere invece attuata secondo programmi didattici distinti per ruoli di appartenenza. L'attività formativa, articolata in seminari, conferenze e cicli di formazione e di aggiornamento, deve essere svolta presso gli istituti di formazione del Ministero dell'Interno, ovvero presso strutture dallo stesso individuate. Inoltre, sia le attività addestrative che quelle formative dovranno concludersi con il rilascio di apposito attestato di frequenza.

Ai sensi dell'art. 12 del decreto in parola, le uniformi, le armi, gli strumenti di lavoro, compresi quelli di dissuasione, di difesa e di autodifesa, gli specifici impianti, quali poligoni di tiro, laboratori di analisi, palestre e installazioni addestrative speciali, le installazioni di sicurezza e le attrezzature di protezione individuali e di reparto, e i mezzi ope-

---

<sup>744</sup> Ai sensi dell'articolo 13 del d.lgs. n. 81/2008.

rativi sono disciplinati sulla base di disposizioni adottate sulla scorta del capitolato tecnico, del contratto e del disciplinare di impiego o del manuale d'uso, per le specifiche esigenze di cui all'articolo 8, comma 2, lettera d), dello stesso decreto n. 127/2019.

L'aspetto fondamentale legato alla valutazione dei rischi è stato disciplinato dall'art. 13, secondo il quale i dirigenti che provvedono all'individuazione delle disposizioni tecniche e dei capitolati tecnici d'opera dei materiali, delle armi, delle installazioni e dei mezzi di cui al richiamato art. 12, o al loro approvvigionamento e fornitura, hanno l'obbligo di individuare e comunicare ai datori di lavoro destinatari finali:

- la natura, la tipologia e le caratteristiche costruttive dei materiali e dei loro componenti;
- i rischi per la salute e la sicurezza del personale, in conseguenza del loro utilizzo;
- le principali misure tecnico-organizzative e sanitarie da adottare nel loro utilizzo, al fine di eliminare, ridurre o contenere i rischi per la salute.

Di tutto questo, dovranno tener conto i datori di lavoro nella valutazione dei rischi e nell'elaborazione del documento unico di valutazione dei rischi da interferenze, previsto dall'articolo 26 del d.lgs. n. 81/2008.

Proprio il DUVRI è oggetto delle disposizioni di cui all'art. 14 del decreto n. 127/2019, secondo le quali, qualora esso contenga informazioni di cui è vietata la divulgazione, non sarà allegato al contratto di appalto, subappalto o somministrazione, ma ne sarà fatta esplicita menzione nello stesso, custodito, con le misure finalizzate a salvaguardare le informazioni in esso contenute, presso la sede del datore di lavoro committente. In tutti i casi in cui il datore di lavoro non coincida con il committente, il documento sarà custodito presso la sede sia del committente che del datore di lavoro destinatario dello specifico servizio, lavoro, opera o fornitura; il documento sarà visionato dai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza dell'organismo destinatario dei servizi, lavori opere o forniture e, limitatamente alle parti di loro stretto interesse, dai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza dell'impresa appaltatrice.

Infine, all'art. 20 del decreto n. 127/2019, è stato previsto che tutte le norme in esso riportate, trovano applicazione anche per il Corpo Valdostano dei Vigili del Fuoco e ai Corpi permanenti dei Vigili del Fuoco delle Province autonome di Trento e Bolzano, compatibilmente con gli statuti speciali e le relative norme di attuazione. Ciò fino a quando la materia non sarà stata espressamente disciplinata dalla Regione Valle d'Aosta e dalle Province autonome di Trento e Bolzano.

Anche se non attinente alla materia della prevenzione incendi, ma comunque legato all'ambito lavorativo della Polizia di Stato, sembra opportuno segnalare l'interpello n. 7 del 24 ottobre 2019. Attraverso il richiamato interpello, la Confederazione Sindacale Autonoma di Polizia (CONSAP) ha formulato istanza per conoscere il parere della Commissione degli interPELLI in merito alla legittimità della riconferma di nomina di un medico competente della Polizia di Stato che, pur essendo stato trasferito in altra Regione, continui ad esercitare la sua funzione a distanza dal luogo di destinazione, tenuto conto che nella provincia nella quale è stato nominato medico competente vi sono altri medici della Polizia di Stato che svolgono analogo incarico.

Nello specifico, la CONSAP ha chiesto alla Commissione *“se i Medici della Polizia di Stato, per poter iniziare ad operare in qualità di medici competenti, hanno l'obbligo di inviare al Ministero della Salute l'autodichiarazione di cui sopra e se i medici della Polizia di Stato, qualora iscritti nell'apposita sezione, per poter continuare nel compito di medico competente per i lavoratori interni, debbano effettuare il previsto aggiornamento professionale e acquisire i previsti crediti formativi ECM come indicato nella circolare del Ministero della salute del 1/6/2017 ed inviare allo stesso la prevista autocertificazione”*.

In risposta, la Commissione ha ritenuto opportuno ricordare, in via preliminare, come essa sia tenuta unicamente a rispondere a “quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa di salute e sicurezza del lavoro”, non potendo, quindi, pronunciarsi sulla legittimità di una specifica nomina per l'effettuazione delle funzioni di medico competente.

In relazione, invece, al quesito inerente all'obbligo dei medici della Polizia di Stato di inviare al Ministero della Salute l'autodichiarazione relativa al possesso dei titoli e requisiti di cui all'articolo 38 del d.lgs. n. 81/2008, per poter iniziare ad operare in qualità di medici competenti ai sensi del citato articolo, la Commissione ha ritenuto che - conformemente ai chiarimenti già forniti dal Ministero della Salute e dalla Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri con la circolare n. 17041 del 1.06.2017 - ai fini dello svolgimento dell'attività rilevano esclusivamente le previsioni contenute al comma 1 e 3 dell'art. 38 dello stesso decreto, che disciplinano le condizioni abilitanti per poter svolgere la funzione. Pertanto per poter svolgere le funzioni di medico competente risulta necessario il possesso del titolo e del requisito dell'aggiornamento ECM, mentre non risulta indispensabile la presenza in elenco, stante la funzione riepilogativa e non abilitativa dello stesso elenco.

Infine, la Commissione ha ritenuto che l'articolo 38, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008 si riferisce in maniera generalizzata a tutti coloro che svolgono le funzioni di medico competente, non evincendosi alcuna esenzione, per i medici competenti della Polizia di Stato, dal partecipare al programma di educazione continua in medicina.

#### 4. NOVITÀ NORMATIVE NAZIONALI ED EUROPEE

Anche all'interno della legge n. 145/2018 (legge di Bilancio 2019) si riscontrano alcuni elementi che vanno a toccare la tematica in analisi.

Precisamente, all'interno della Parte I, Sezione I ('Misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmatici'), i commi 566-568 dell'art. 1 riportano disposizioni inerenti l'adeguamento antincendio degli edifici storici. È stato infatti disposto che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della Legge di Bilancio (1 gennaio 2019), il Ministero per i Beni e le Attività Culturali provveda a una ricognizione degli immobili soggetti al controllo di prevenzione incendi in tutti i propri istituti, luoghi della cultura e sedi, nonché nelle sedi degli altri Ministeri.

Inoltre, tutti i ministeri interessati dovranno provvedere, nei limiti delle risorse disponibili, alla messa a norma delle eventuali criticità rilevate, nonché all'adempimento delle eventuali prescrizioni impartite con le modalità e i tempi stabiliti mediante uno o più decreti interministeriali - emanati dal Ministro dell'Interno - da adottare entro sessanta giorni dalla scadenza del termine previsto per l'ultimazione della ricognizione. Le disposizioni appena citate dovranno prevedere opportune misure di sicurezza equivalenti, eseguibili negli istituti, luoghi della cultura e sedi del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e negli altri immobili, ai fini dell'adeguamento alle norme di prevenzione degli incendi, ovvero alle eventuali prescrizioni impartite, da completare nel rispetto delle scadenze previste dal decreto/decreti, e comunque entro e non oltre il 31 dicembre 2022.

Nella legge di bilancio 2019, in materia di prevenzione incendi, è stata altresì disposta (comma 1141, art. 1), per le materie di interesse del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari, Forestali e del Turismo, una proroga al 31 dicembre 2019 del termine ultimo per il completamento dell'adeguamento alle disposizioni di prevenzione incendi<sup>745</sup> riguardante le attività ricettive turistico-alberghiere con un totale di più di 25 posti letto, situate nei territori colpiti dagli eccezionali eventi meteorologici che si sono verificati a partire dal 2 ottobre 2018.

Sul versante europeo, merita invece attenzione la Decisione di esecuzione (UE) 2019/1202 della Commissione del 12 luglio 2019, relativa alle norme armonizzate sugli apparecchi e i sistemi di protezione destinati a essere utilizzati in atmosfera potenzialmente esplosiva, elaborata a sostegno della Direttiva 2014/34/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio.

Mediante la Decisione in analisi, è stato approvato il riferimento alla norma armonizzata EN IEC 60079-0:2018, Atmosfere esplosive — Parte 0: Apparecchi — Requisiti generali (IEC 60079-0:2017), e allo stesso tempo ritirato, a partire dal 6 luglio 2021, il riferimento alla norma armonizzata EN 60079-0:2012 + A11:2013, Atmosfere esplosive — Parte 0: Apparecchi — Requisiti generali (IEC 60079-0:2011 modificata + IS1:2013).

Nel dettaglio, la norma EN IEC 60079-0:2018 stabilisce le disposizioni generali riguardanti costruzione, prova e marcatura degli apparecchi elettrici e dei componenti Ex, da utilizzare in ambienti con atmosfere esplosive. Vengono così fissati requisiti di prova addizionale per gli apparecchi che operino al di fuori del campo di temperatura standard, come anche per quegli apparecchi che operino al di fuori del campo di pressione e di contenuto di ossigeno standard. I suddetti valori standard, da dover prendere quale punto di riferimento a livello, per temperatura, pressione e contenuto di ossigeno, sono:

- Da -20°C a +60°C;
- Da 80 kPa (0,8 bar) a 110 kPa (1,1 bar);
- 21% v/v.

Ampliando l'analisi a livello globale, infine, è opportuno citare lo Standard ISO 20338, 'Sistemi di riduzione dell'ossigeno per la prevenzione degli incendi - Progettazione, installazione, pianificazione e manutenzione', sviluppato dal sotto-comitato 8, Mezzi gassosi e sistemi antincendio a gas, del comitato tecnico ISO ISO/TC 21, Attrezzatura per la protezione antincendio e antincendio e chiamato a specificare i requisiti minimi e definire le specifiche per la progettazione, l'installazione e la manutenzione dei sistemi fissi di riduzione dell'ossigeno. Ridurre l'ossigeno è infatti uno dei modi più efficaci per prevenire gli incendi negli edifici, e lo Standard in analisi si afferma quale primo al mondo per la realizzazione di tale misura di sicurezza. Se gli incendi possono sopravvivere solo laddove sia presente un elemento comburente per alimentarli (per l'appunto, l'ossigeno), rimuoverlo dall'aria è dunque un modo efficace per garantire che l'ambiente rimanga privo di fuoco. Pertanto, i sistemi di riduzione dell'ossigeno (ORS) non fanno che creare atmosfere in cui vi sia un quantitativo di ossigeno insufficiente a dar vita a un incendio, ma sufficiente a consentire agli umani di respirare agevolmente. Tuttavia, l'installazione di tali sistemi può essere un'attività complessa. Sino ad oggi, hanno visto la luce svariati standard nazionali e linee guida tecniche, principalmente in Europa, ma ciò che finora era mancato è un insieme di requisiti di qualità, sicurezza e prestazioni definiti in ambito internazionale.

---

<sup>745</sup> Termine previsto dall'articolo 1, comma 1122, lettera i), della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

Tale Standard si applica a tutti quei sistemi che utilizzino aria arricchita di azoto utilizzata per la prevenzione degli incendi negli edifici e negli impianti di produzione industriale, e può essere utilizzata per nuovi sistemi, nonché per l'estensione e la modifica di sistemi esistenti.

Esso non si applica, invece a:

- sistemi di riduzione dell'ossigeno che utilizzino nebbia d'acqua o gas di combustione;
- sistemi di soppressione delle esplosioni;
- sistemi di prevenzione delle esplosioni, nel caso di sostanze chimiche o materiali contenenti il proprio apporto di ossigeno, come nitrato di cellulosa;
- sistemi di estinzione incendi con agenti estinguenti gassosi;
- inertizzazione di contenitori portatili;
- sistemi in cui i livelli di ossigeno sono ridotti per ragioni diverse dalla prevenzione degli incendi (ad es. Lavorazione dell'acciaio in presenza di gas inerte per evitare la formazione di film di ossido);
- inertizzazione richiesta durante i lavori di riparazione su sistemi o apparecchiature (ad es. Saldatura) al fine di eliminare il rischio di incendio o esplosione.

## **5. DISTRIBUZIONE DI CARBURANTI GASSOSI: GAS DI PETROLIO LIQUEFATTI, IDROGENO E METANO**

La distribuzione di carburanti, con particolare riferimento a quelli di natura gassosa, essendo una delle attività più esposte al rischio incendi, è stata oggetto di significativi interventi normativi atti a rendere sempre più sicuri i rifornimenti, tanto ad uso privato, quanto professionale.

È il caso, del decreto del Ministero dell'Interno del 12 marzo 2019, facente riferimento, nel macro-ambito della prevenzione incendi, alla progettazione, costruzione ed esercizio degli impianti di distribuzione stradale di gas naturale per autotrazione. Attraverso il decreto in analisi, sono state apportate modifiche al decreto del 24 maggio 2002, pubblicato nella G.U. n. 67 del 20 marzo 2019. Il Ministero ha così apportato diverse modifiche alla norma tecnica di riferimento per la progettazione, costruzione ed esercizio degli impianti di distribuzione stradale di gas naturale per autotrazione, disponendo per gli impianti la marcatura CE e la relativa dichiarazione di conformità, ai sensi del d.lgs. 19 maggio 2016, n. 85, e modificando, tra le varie disposizioni, la segnaletica obbligatoria, che dovrà avvisare più chiaramente, ai sensi del decreto 81/2008, di ogni pericolo possibile (anche e soprattutto quello d'incendio).

Nello specifico, la prima grande modifica apportata alla regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio degli impianti di distribuzione stradale di gas naturale per autotrazione, allegata al decreto del Ministro dell'Interno 24 maggio 2002, riguarda il titolo II, paragrafo 2.7, il punto 2.7.5. (Apparecchi di distribuzione automatici).

Nell'articolo 1, comma 1 del decreto in analisi, si dispone infatti che i distributori per l'erogazione di gas naturale per autotrazione debbano essere provvisti di marcatura CE e relativa dichiarazione di Conformità, in grado di attestare che il distributore sia costruito in conformità all'analisi di rischio, effettuata dal fabbricante ai sensi di tutte le direttive comunitarie applicabili. Si consente inoltre l'erogazione contemporanea di carburanti liquidi e gassosi mediante apparecchi di distribuzione multi prodotto, purché conformi alle disposizioni vigenti applicabili. Rimane tuttavia vietato rifornire il medesimo veicolo con più carburanti contemporaneamente.

L'articolo 1 ha disposto anche che gli apparecchi di distribuzione debbano essere dotati di giunto antistrappo sulla manichetta di carico del veicolo. Il collegamento dell'apparecchio di distribuzione alla linea di adduzione del gas dovrà essere effettuato tramite una valvola di eccesso di flusso. Prima della pistola di erogazione gas, al veicolo dovrà essere inserita una valvola di non ritorno, mentre l'impianto di scarico in atmosfera dovrà essere in grado di resistere alle sollecitazioni meccaniche prodotte dal gas effluente alla pressione di esercizio. Quanto al condotto di scarico in atmosfera, questo dovrà essere convogliato in area sicura, la cui estremità superiore dovrà essere situata ad una distanza dal piano di calpestio non minore di 2,50m, protetta da dispositivo taglia fiamma inossidabile. Infine, nell'articolo 1 è stato sancito che, al fine di impedire l'erogazione a pressione superiore a 220 bar, su ciascun punto di erogazione degli apparecchi di distribuzione debba essere inserito un sistema di controllo automatico della pressione che interagisca con la testata contometrica, oppure un sistema di equivalente efficacia e non assoggettabile a manomissione. Per quanto riguarda la possibilità di effettuare il rifornimento in modalità self-service, tali apparecchi dovranno essere dotati di pistola di erogazione conforme a quanto specificato dal regolamento ECE-ONU R110 e adatta all'alloggiamento del connettore di carica di qualsiasi veicolo alimentato a gas naturale, che sia conforme alle norme ISO 15501-1 e ISO 15501-2. La pistola dovrà quindi garantire l'erogazione solo ad accoppiamento avvenuto. Al fine di consentire il rifornimento in modalità self-service, ciascun apparecchio di distribuzione dovrà essere asservito ad un pulsante di ritenuta, in grado di comandare l'erogazione del gas mediante

l'azione manuale sul dispositivo stesso. L'eventuale successiva pressione dello stesso pulsante dovrà poter bloccare immediatamente l'erogazione del gas.

Negli impianti self-service presidiati, in zona sicura posta ad adeguata distanza dagli apparecchi di distribuzione, comunque in posizione tale da garantire una completa visione dell'apparecchio stesso, dovrà essere posizionato un sistema di comunicazione in grado di permettere all'utente di ricevere assistenza da parte del personale addetto, con l'ulteriore installazione di almeno un punto di controllo a distanza dell'apparecchio di distribuzione, dal quale il personale addetto possa comandare l'interruzione dell'erogazione.

Per quel che invece riguarda gli impianti *self-service* non presidiati, in zona sicura posta ad adeguata distanza dagli apparecchi di distribuzione, comunque in posizione tale da garantire una completa visione dell'apparecchio stesso, dovrà essere previsto un sistema di comunicazione remoto, attivabile mediante un apposito pulsante o attraverso la chiamata ad un numero telefonico chiaramente esposto, con un centralino dedicato attivo h24, che consenta all'utente di ricevere assistenza all'operazione di rifornimento, nonché di segnalare un incidente o una situazione di emergenza, ricevendo istruzioni sulle operazioni da compiere e sul comportamento da tenere. Il personale in servizio presso il suddetto centralino dovrà avere conseguito l'attestato di idoneità tecnica<sup>746</sup>, a seguito della frequenza del corso di tipo C di cui all'allegato IX del decreto del Ministro dell'Interno 10 marzo 1998. È necessario, infine, che sull'apparecchio di distribuzione automatico asservito ad un dispositivo self-service siano previsti dispositivi di segnalazione per il corretto riposizionamento della pistola di erogazione nell'apposito alloggiamento.

Nelle lettere da a) a f) dell'articolo vengono quindi date indicazioni riguardanti la cartellonistica obbligatoria da esporre, mentre il punto 4.7 è interamente dedicato al rifornimento in modalità self-service, dettandone ogni requisito essenziale.

Il decreto appena analizzato si è affiancato al decreto del 23 ottobre 2018, con il quale il Ministero dell'Interno ha modificato anche la regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio degli impianti di distribuzione di idrogeno per autotrazione.

Infatti, mediante esso è stata approvata la Regola tecnica, allegata al provvedimento, da applicare agli impianti di distribuzione stradale di idrogeno gassoso di nuova realizzazione e a quelli esistenti, in caso di modifiche previste a partire dalla data di entrata in vigore del decreto in commento.

Data la natura chimica e fisica del gas in questione, sono state previste delle norme antincendio molto rigide, volte a: minimizzare le cause di incendio e di esplosione; a limitare danni alle persone, agli edifici e alle strutture in caso di incidente e a consentire ai soccorritori di accedere in piena sicurezza.

Tali misure tecniche si applicano obbligatoriamente ai distributori di nuova realizzazione, così come ai depositi già in funzione, in caso di modifiche che dovranno essere realizzate in conformità con quanto previsto dalle nuove disposizioni. È espressamente previsto il divieto di costruzione per i depositi di idrogeno nelle zone abitate o che si trovino all'interno del perimetro del centro abitato, anche nel caso in cui sia previsto un piano di sviluppo che comporti la costruzione di nuovi edifici, e nelle aree di verde pubblico. I distributori potranno essere alimentati da un pacco bombole, o, in alternativa, da una condotta esterna o da un impianto di produzione in sito. Le modalità di gestione, per entrambi i casi, rimangono le stesse, mentre cambieranno quelle di progettazione, in considerazione proprio della diversa tipologia di alimentazione e degli elementi che possono rappresentare una fonte maggiore o minore di pericolo. In particolare, sono da sottoporre a revisione periodica le unità di produzione di idrogeno o i carri bombolai, la cabina di riduzione della pressione del gas, i compressori, le unità di stoccaggio, le pompe di erogazione e le tubazioni e connessioni tra elementi pericolosi per il trasferimento dell'idrogeno. L'intera area ove sia edificato un distributore di idrogeno dovrà essere recintata per un'altezza non inferiore a 1,8 m, al fine di rendere inaccessibile l'area e prevenire manomissioni, oltre a non rappresentare un intralcio per l'esercizio.

Nello specifico, il provvedimento in analisi abroga le precedenti norme in materia, attraverso sette articoli introduttivi all'allegato, che rappresenta la vera e propria norma tecnica per la realizzazione o ristrutturazione dei depositi e dei distributori di idrogeno per autotrazione.

Con l'Articolo 4, comma 2 del decreto in analisi si prevede *in primis* che - nel caso in cui ricorrono le condizioni previste dall'art. 7, comma 1, del D.P.R. n. 151/2011 - sia possibile progettare gli impianti di distribuzione di idrogeno per autotrazione secondo norme tecniche internazionali riconosciute, quale la norma ISO 19880-1, fatte salve le ulteriori disposizioni normative comunque applicabili.

L'Articolo 5 invece reca disposizioni riguardanti l'ubicazione degli impianti, che non possono sorgere:

- nella zona territoriale omogenea totalmente edificata, individuata come zona A nel piano regolatore generale

---

<sup>746</sup> Di cui all'art. 3 della legge 28 novembre 1996, n. 609

o nel programma di fabbricazione, ai sensi dell'art. 2 del decreto ministeriale n. 1444/1968 e, nei comuni sprovvisti dei predetti strumenti urbanistici, all'interno del perimetro del centro abitato, delimitato a norma dell'art. 17 della legge n. 765/1967, quando, nell'uno e nell'altro caso, la densità media dell'edificazione esistente nel raggio di 200 m dal perimetro degli elementi pericolosi dell'impianto, come definiti al punto 1.2.3 dell'allegato al decreto in oggetto, risulti superiore a 3 m<sup>3</sup> per m<sup>2</sup>;

- nelle zone di completamento e di espansione dell'aggregato urbano indicato nel piano regolatore generale o nel programma di fabbricazione, nelle quali sia previsto un indice di edificabilità superiore a 3 m<sup>3</sup> per m<sup>2</sup>. Divieto che però non si applica agli impianti di distribuzione alimentati da condotta che siano dotati di capacità di smorzamento/accumulo non superiore a 500 Nm<sup>3</sup> di gas; in tali impianti non è consentita la produzione in sito superiore alla capacità di 50 Nm<sup>3</sup>/h né l'uso dei carri bombolai, neanche per l'alimentazione di emergenza;
- nelle aree, ovunque ubicate, destinate a verde pubblico. Divieto questo che non si applica agli impianti di distribuzione alimentati da condotta che siano dotati di capacità di smorzamento/accumulo non superiore a 500 Nm<sup>3</sup> di gas nel caso in cui gli strumenti urbanistici comunali ammettano la presenza di distributori di carburanti nelle aree destinate a verde pubblico; in tali impianti non è consentita la produzione in sito superiore alla capacità di 50 Nm<sup>3</sup>/h né l'uso dei carri bombolai, neanche per l'alimentazione di emergenza.

L'Articolo 6 fa invece riferimento alle caratteristiche dei dispositivi antincendio da utilizzare negli impianti in analisi. Nello specifico, questi dovranno essere:

- identificati univocamente sotto la responsabilità del produttore, secondo le procedure applicabili;
- qualificati in relazione alle prestazioni richieste e all'uso previsto;
- accettati dal responsabile dell'attività, ovvero dal responsabile dell'esecuzione dei lavori mediante acquisizione e verifica della documentazione di identificazione e qualificazione.

Nell'Allegato 1 è contenuta la norma tecnica nel suo specifico. In esso si fa opportuna distinzione, al Titolo I, tra Impianti alimentati da condotta esterna o da impianto di produzione in sito ed impianti (1.2.1) e Impianti alimentati da carro bombolaio (1.2.2).

Il Titolo II detta invece disposizioni relative alle modalità costruttive, distinguendo tra i vari impianti precedentemente elencati.

Interessante è quanto disposto in relazione al Sistema di emergenza (2.8) di ogni impianto: si prevede infatti che questo sia comandato da pulsanti di sicurezza, con riarmo manuale, collocati in prossimità del box compressori, delle unità di stoccaggio, dell'impianto di produzione, dei carri bombolai, della zona rifornimento veicoli e del locale gestore, in grado di isolare completamente le tubazioni di mandata alle unità di erogazione, mediante valvole di intercettazione di emergenza; isolare completamente la linea di bassa pressione dall'aspirazione e la linea di mandata dei compressori; isolare completamente gli stoccaggi; isolare completamente i carri bombolai e l'impianto su box; interrompere integralmente il circuito elettrico dell'impianto e delle installazioni accessorie, ad esclusione delle linee che alimentano impianti di sicurezza.

Quanto alla Protezione antincendio (2.10), gli estintori portatili dovranno essere installati a protezione di ogni elemento pericoloso dell'impianto. Gli estintori dovranno essere ubicati in posizione segnalata e facilmente raggiungibile, ed avere una carica nominale non inferiore a 6 kg, con capacità estinguente non inferiore a 21 A 113 B.

Sempre in relazione alla distribuzione di carburanti, è stato emanato il d.lgs. n. 23 del 21 febbraio 2019, contenente 'Attuazione della delega di cui all'articolo 7, commi 1 e 3, della legge 25 ottobre 2017, n. 163, per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/426 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sugli apparecchi che bruciano carburanti gassosi e che abroga la direttiva 2009/142/CE', pubblicato nella G.U. del 26 marzo 2019 n. 72.

Il decreto in questione reca disposizioni per la sicurezza dell'impiego del gas combustibile e per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/426 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sugli apparecchi che bruciano carburanti gassosi, abrogata la direttiva 2009/142/CE. Sono così state apportate svariate modifiche alla legge n. 1083/1971, recante norme per la sicurezza dell'impiego del gas combustibile. Nello specifico, l'articolo 2 del decreto in analisi va a modificare gli articoli 1 e 3 ed a sostituire integralmente gli articoli 4 e 5 della legge 1083/1971.

Nel nuovo articolo 4 si dispone che la vigilanza generale sull'applicazione della legge spetti al Ministero dello Sviluppo Economico, che ha facoltà di disporre accertamenti o avvalendosi, mediante convenzioni, di amministrazioni, enti ed istituti pubblici, o di organismi e laboratori accreditati, in conformità al regolamento (CE) 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti, e che abroga il regolamento (CEE) n. 339/93.

Per quanto riguarda gli apparecchi che bruciano carburanti gassosi e per i relativi accessori, le funzioni di autorità di vigilanza del mercato di cui al capo V del suddetto regolamento, per il controllo degli apparecchi ed accessori che entrano nel mercato dell'Unione europea, saranno svolte dal Ministero dello Sviluppo Economico e dal Ministero dell'Interno. Coordinando i propri servizi nell'ambito delle specifiche competenze ed avvalendosi delle Camere di commercio e degli uffici periferici competenti, oltre che di altri uffici tecnici dello Stato.

Le funzioni di controllo alle frontiere esterne saranno invece normalmente svolte dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, conformemente agli articoli 27, 28 e 29 del regolamento (CE) 765/2008. I funzionari del Ministero dello Sviluppo Economico, nonché delle amministrazioni e degli enti, istituti, organismi e laboratori di cui ai commi 1, 2 e 3, nell'esercizio delle loro funzioni, andranno a tutti gli effetti considerati ufficiali di Polizia Giudiziaria, e gli accertamenti da essi svolti ed i relativi prelievi di campioni, prove ed analisi, saranno effettuati secondo procedure che garantiscano il diritto al contraddittorio e la possibilità di revisione.

Qualora poi gli organi di vigilanza competenti, nell'espletamento delle loro funzioni ispettive e di controllo, dovessero rilevare che un apparecchio che brucia carburanti gassosi, o un accessorio di tale apparecchio, è in tutto o in parte non rispondente a uno o più requisiti essenziali, ne informeranno immediatamente il Ministero dello Sviluppo Economico ed il Ministero dell'Interno. Il nuovo articolo 5 dispone invece che il fabbricante, l'importatore o il distributore che immetta sul mercato un apparecchio che brucia carburanti gassosi, o un accessorio di tale apparecchio, non conforme ai requisiti essenziali di sicurezza di cui all'allegato I del regolamento (UE) 2016/426, sarà punito con una sanzione amministrativa pecuniaria variabile da diecimila euro a quarantacinquemila euro. Chiunque immetta poi sul mercato un apparecchio che brucia carburanti gassosi o un accessorio di tale apparecchio con una o più non conformità formali, di cui all'articolo 40 del regolamento (UE) 2016/426, fermo restando l'obbligo di porre fine a tale stato di non conformità, sarà punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da cinquemila euro a trentamila euro. Per quanto concerne un distributore colpevole di aver messo a disposizione sul mercato un apparecchio che brucia carburanti gassosi o un accessorio di tale apparecchio in violazione degli obblighi posti a suo carico dall'articolo 10 del regolamento (UE) 2016/426, questi sarà punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da duemilacinquecento euro a quindicimila euro.

Il distributore, ai sensi del decreto in commento, è ritenuto un fabbricante, soggetto agli obblighi dei costruttori di cui all'articolo 7 del regolamento (UE) 2016/426, se immette sul mercato un apparecchio o un accessorio con il proprio nome o marchio commerciale, o modifica un apparecchio o un accessorio già immesso sul mercato, in modo che la conformità ai requisiti del regolamento dovesse risultare modificata.

L'articolo 3 del d.lgs. n. 23/2019 reca invece disposizioni transitorie in materia di sanzioni amministrative, depenalizzando anche violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del d.lgs. stesso, purché il procedimento penale non sia stato definito con sentenza o con decreto divenuti irrevocabili. Nello specifico, al comma 3 si dispone che se i procedimenti penali per i reati depenalizzati dallo stesso d.lgs. n. 23/2019 sono stati definiti, prima della sua entrata in vigore, con sentenza di condanna o decreto irrevocabili, il giudice dell'esecuzione revocherà la sentenza o il decreto, dichiarando che il fatto non è previsto dalla legge come reato, e adottando i provvedimenti conseguenti. Il giudice dell'esecuzione provvederà con l'osservanza delle disposizioni dell'articolo 667, comma 4, del codice di procedura penale.

Al comma 6 invece, è stato chiarito che se l'azione penale dovesse esser stata esercitata, il giudice pronuncerà, ai sensi dell'articolo 129 del codice di procedura penale, sentenza inappellabile, perché il fatto non è previsto dalla legge come reato, trasmettendo gli atti all'autorità amministrativa competente.

Sul tema, molto importante è anche la circolare n. 1 del 29 agosto 2018, diramata dal Ministero dell'Interno, Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso pubblico e della Difesa civile, Direzione centrale per la prevenzione e la sicurezza tecnica, avente ad oggetto il decreto del Ministero dell'Interno del 22 novembre 2017 e il decreto del Ministero dell'Interno del 10 maggio 2018.

Alcuni dei chiarimenti contenuti nella circolare riguardano ad esempio l'esenzione<sup>747</sup> dall'obbligo di adeguamento alla regola tecnica per quei contenitori-distributori, esistenti alla data di entrata in vigore del decreto<sup>748</sup>, nei casi in cui:

- siano in possesso di atti abilitativi riguardanti anche la sussistenza dei requisiti di sicurezza antincendio, rilasciati dalle competenti autorità, così come previsto dall'art. 38 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia;
- siano in possesso del certificato di prevenzione incendi in corso di validità o sia stata presentata la segnalazione certificata di inizio attività di cui all'art. 4, del D.P.R. del 1° agosto 2011, n. 151;

<sup>747</sup> Ai sensi dell'Art. 4 comma 2 del decreto del 22 novembre 2017

<sup>748</sup> Decreto del Ministero dell'Interno del 22 novembre 2017



- siano stati pianificati, o siano in corso, lavori di installazione di contenitori distributori sulla base di un progetto approvato dal competente Comando provinciale dei Vigili del Fuoco<sup>749</sup>.

Ancora, è stato precisato nella circolare che entro il 17 febbraio 2019<sup>750</sup> potevano essere commercializzati ed installati Contenitori Distributori conformi alle specifiche tecniche dei precedenti decreti (aventi in particolare bacini di contenimento pari al 50% della capacità geometrica massima), purché l'apparecchiatura fosse stata realizzata entro il 5 gennaio 2018<sup>751</sup>. Dopo il 17 febbraio 2019, i contenitori-distributori con bacino di contenimento pari al 50% della capacità geometrica massima, sono invece rimasti utilizzabili solo se in regola con i procedimenti di prevenzione incendi.

In materia di formazione specifica nel settore in analisi, importanti novità sono state introdotte mediante il decreto n. 213 del 13 settembre 2018 del Ministero dell'Interno, concernente 'Approvazione dei requisiti degli organismi formatori, del programma e delle modalità di effettuazione dei corsi di addestramento ex par. 6.1, sez. VI dell'allegato al d.m. 3 febbraio 2016'. Mediante il decreto in analisi, il Dipartimento dei Vigili del Fuoco ha disciplinato i requisiti degli organismi formatori, del programma e delle modalità di effettuazione dei corsi di addestramento rivolti al personale addetto alle operazioni di carico e scarico di gas naturale con densità non superiore a 0,8, e di biogas.

Nello specifico, sono stati riconosciuti<sup>752</sup> quali soggetti formatori, per quanto attiene la sicurezza antincendio al personale addetto alle operazioni di carico e scarico di gas naturale e di biogas: il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, i privati, gli enti o le società, di seguito denominati "organismi formatori", in possesso dei requisiti di cui all'articolo 2.

Gli organismi formatori devono disporre di un corpo docente formato da unità in possesso di almeno un elemento tra:

- una laurea magistrale o triennale o diploma di scuola secondaria di secondo grado ad indirizzo tecnico, propedeutici all'esercizio di una professione, unitamente ad una comprovata esperienza, almeno biennale, nel settore del gas naturale o biogas;
- l'iscrizione nell'elenco del Ministero dell'Interno ai sensi dell'articolo 16 del d.lgs. 8 marzo 2006, n. 139;
- un certificato di formazione professionale rilasciato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi del d.lgs. 4 febbraio 2000, n. 40 con specifico riferimento alla gestione delle operazioni di carico, scarico e trasporto delle merci pericolose.

Per quanto concerne i programmi e le modalità di svolgimento dei corsi di addestramento, si prevede la nomina di un direttore del corso, che cura il corretto svolgimento del programma didattico. Al corso non può partecipare un numero di discenti superiore a venti, e dovrà avere una durata di almeno sedici ore. Inoltre, dovrà essere costituito da una parte teorica ed una pratica, e si concluderà con una verifica finale.

Ancora, sul tema, attraverso il decreto del Presidente della Repubblica n. 121, pubblicato nella G.U. n. 248 del 22 ottobre 2019, è stata adeguata la normativa regolamentare nazionale alle disposizioni del reg. (UE) n. 2016/426, che ha abrogato la direttiva 2009/142/CE, riguardante proprio gli apparecchi che bruciano gas. Nello specifico, il decreto reca disposizioni regolamentari per la sicurezza dell'impiego del gas combustibile, integrando ed attuando il quadro normativo della disciplina della messa a disposizione del mercato e messa in servizio degli apparecchi, delle condizioni di fornitura del gas, dei requisiti essenziali di sicurezza, della libera circolazione, come stabilita dagli articoli 3, 4, 5 e 6 del sopracitato regolamento. All'interno dell'articolo 2, sono elencate tutte le modifiche avvenute in relazione al precedente decreto del Presidente della Repubblica del 15 novembre 1996, n. 661, tra le quali:

- la sostituzione in toto dell'articolo 1, attraverso il quale il decreto va ad applicarsi agli apparecchi che bruciano carburanti gassosi ed ai relativi accessori, conformemente a quanto previsto dall'articolo 1 del regolamento (UE) n. 2016/426;
- la sostituzione dell'articolo 2, in grado ora di legittimare la traduzione o la redazione diretta in lingua italiana della dichiarazione di conformità, di cui all'articolo 15 del suddetto regolamento europeo, per apparecchi ed accessori immessi o messi a disposizione nel mercato italiano;
- la sostituzione dell'articolo 8, che ora dispone che gli organismi notificati per la valutazione di conformità di apparecchi e accessori stabiliti in Italia, debbano ottemperare agli obblighi di informazione di cui all'articolo 33 del già menzionato regolamento, nei confronti del Ministero dello Sviluppo Economico e dell'Organismo Unico Nazionale di Accreditamento, nonché nei confronti del Ministero dell'Interno, relativamente ad apparecchi e accessori rilevanti ai fini della normativa antincendio. Si prevede inoltre come contro le decisioni dei suddetti organismi notificati, re-

<sup>749</sup> Ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. 1° agosto 2011, n. 151.

<sup>750</sup> Secondo quanto disposto dal DM 10 maggio 2018

<sup>751</sup> Data di entrata in vigore del decreto 22 novembre 2017

<sup>752</sup> A norma del punto 6.1 dell'allegato al decreto del Ministro dell'Interno 3 febbraio 2016.

lative alla certificazione di apparecchi ed accessori, possa essere espletata l'apposita procedura di ricorso, istituita ad hoc dall'organismo unico nazionale di accreditamento;

- la sostituzione dell'articolo 9, mediante il quale il Ministero dello Sviluppo Economico viene designato quale autorità di notifica nazionale responsabile dell'avvio e dell'esecuzione delle procedure necessarie per la valutazione e la notifica degli organismi di valutazione della conformità, stabiliti in ottemperanza all'articolo 25 del medesimo regolamento europeo. L'autorizzazione degli organismi ha come presupposto l'accreditamento, e sarà rilasciata, entro trenta giorni dalla domanda dell'organismo (corredata del relativo certificato di accreditamento), con decreto del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell'Interno, pubblicato sul sito internet del Ministero dello Sviluppo Economico, che, in qualità di autorità di notifica e, unitamente al Ministero dell'Interno, ai fini dell'attività di autorizzazione, organizza e gestisce le relative attività nel rispetto delle prescrizioni di cui all'articolo 21 del regolamento (UE) n. 2016/426;
- la sostituzione dell'articolo 10, che ora dispone come per gli apparecchi che brucino carburanti gassosi e per i relativi accessori, la vigilanza del mercato per il controllo degli apparecchi ed accessori suddetti, sia svolta in conformità all'articolo 15, paragrafo 3, e agli articoli da 16 a 29 del regolamento (CE) n. 765/2008, secondo le procedure e le prescrizioni di cui al capo V del regolamento (UE) n. 2016/426. A tal proposito, i controlli in questione possono essere effettuati, anche con metodo a campione, presso gli operatori economici interessati e, a tal fine, le persone incaricate accedono ai luoghi di fabbricazione o di immagazzinamento o di vendita dei prodotti; acquisiscono tutte le informazioni necessarie all'accertamento; prelevano campioni per l'esecuzione di esami e prove.
- la sostituzione dell'articolo 11, che stabilisce che oltre alle spese relative alle procedure di valutazione della conformità di apparecchi e accessori, anche le spese per le attività di vigilanza sul mercato siano a carico degli operatori economici interessati. Si prevede, in conclusione, che attraverso uno o più Decreti del Ministro dello Sviluppo Economico e del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, saranno stabilite le varie tariffe per le attività svolte da amministrazioni ed organismi pubblici, fatte salve quelle relative alle attività svolte dall'organismo unico nazionale di accreditamento.

Infine, gli articoli 3, 4, 5, 6, 7, 12 e 13 del previgente decreto sono stati abrogati, così come gli Allegati I, II, III, IV, V, VI e VII.

Sempre in merito ai carburanti gassosi, con particolare riferimento ai Gas di Petrolio Liquefatti (GPL), attraverso la nota n. 11350 del 24 luglio 2019<sup>753</sup> il Dipartimento Vigili del Fuoco ha fornito dei chiarimenti sull'applicazione della disciplina antincendio ai serbatoi di GPL al servizio di imprenditori agricoli.

Nello specifico, l'articolo 1 *bis* della legge cui si fa riferimento ha stabilito che gli imprenditori agricoli che utilizzano depositi di prodotti petroliferi di capienza non superiore a 6 metri cubi, anche muniti di erogatore<sup>754</sup> non sono tenuti ai consueti adempimenti altrimenti previsti<sup>755</sup>. La nota dei Vigili del Fuoco afferma quindi che, allo stesso modo, risultano esentati dall'applicazione di tali adempimenti tutti i depositi di prodotti derivati dal petrolio, qualora siano al servizio di un imprenditore agricolo, nel limite volumetrico di mc 6 per ciascun deposito.

Pertanto, anche i depositi di GPL a servizio di aziende agricole, tra le quali vanno inclusi gli allevamenti e le attività ricettive classificate come agriturismi, dovranno esser ritenuti esentati dagli obblighi amministrativi normalmente previsti.

Importante, infine, anche quanto disposto attraverso il decreto del Ministero dell'Interno dell'8 novembre 2019, recante 'Approvazione della regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, la realizzazione e l'esercizio degli impianti per la produzione di calore alimentati da combustibili gassosi'. Esso si applica alla progettazione, realizzazione ed esercizio degli impianti per la produzione di calore civili extradomestici di portata termica complessiva maggiore di 35 kW, alimentati da combustibili gassosi della 1a, 2a e 3a famiglia, con pressione non maggiore di 0,5 bar. All'interno dell'art. 1 si fa dunque riferimento a:

- climatizzazione di edifici e ambienti;
- produzione di acqua calda, acqua surriscaldata e vapore;
- cottura del pane e di altri prodotti simili (forni) ed altri laboratori artigiani;
- lavaggio biancheria e sterilizzazione;
- cottura di alimenti (cucine) e lavaggio stoviglie, anche nell'ambito dell'ospitalità professionale, di comunità e ambiti similari.

---

<sup>753</sup> Nota n. 11350 del 24 luglio 2019, del Ministero dell'Interno, Dipartimento Vigili del Fuoco – 'Legge 11 agosto 2014 n. 116. Esclusione dal campo di applicazione del D.P.R. n. 151/2011 per i serbatoi di GPL a servizio di imprenditori agricoli'.

<sup>754</sup> Ai sensi dell'articolo 14, commi 13-*bis* e 13-*ter*, del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99.

<sup>755</sup> Ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° agosto 2011, n. 151.

Esso non si applica invece a:

- impianti realizzati specificatamente per essere inseriti in cicli di lavorazione industriale;
- impianti di incenerimento;
- impianti costituiti da stufe catalitiche;
- impianti costituiti da apparecchi di tipo A, ad eccezione di quelli per il riscaldamento realizzati con diffusori radianti ad incandescenza.

È sottolineato<sup>756</sup> come anche più apparecchi alimentati a gas, installati nello stesso locale, vadano considerati come facenti parte di un unico impianto di portata termica pari alla somma delle portate termiche dei singoli apparecchi installati; qualora detta somma superi i 35 kW, indipendentemente dal valore della singola portata termica di ciascun apparecchio, il locale che li contiene ricadrà, ai fini delle misure di prevenzione incendi, nel campo di applicazione del decreto in analisi.

Obiettivi del decreto sono quelli di evitare, nel caso di fuoriuscite accidentali di combustibile gassoso, accumuli pericolosi del combustibile nei luoghi di installazione e nei locali direttamente comunicanti con essi, limitando, in caso di evento incidentale, danni alle persone e ai locali vicini a quelli contenenti gli impianti, oltre a garantire la possibilità, per le squadre di soccorso, di operare in condizioni di sicurezza.

Quanto all'uso di prodotti antincendio, questi devono essere:

- identificati univocamente sotto la responsabilità del fabbricante secondo le procedure applicabili;
- qualificati in relazione alle prestazioni richieste e all'uso previsto;
- accettati dal responsabile dell'attività o dal responsabile dell'esecuzione dei lavori mediante acquisizione e verifica della documentazione di identificazione e qualificazione.

Per ogni specifico riferimento alla norma tecnica prevista dal decreto in analisi, è possibile consultare l'Allegato 1, suddiviso in 8 Sezioni e 6 Tavole, e l'Allegato 2, che costituiscono parte integrante dello stesso.

## **6. LA PREVENZIONE INCENDI VERSO PUBBLICI ESERCIZI, ATTIVITÀ COMMERCIALI E UNITÀ ABITATIVE**

Molti sono stati gli atti normativi, le note e le circolari aventi come tematica portante la prevenzione incendi in relazione a pubblici esercizi, attività commerciali e abitazioni.

In relazione a strutture turistico-ricettive, in particolare, il Ministero dell'Interno ha emanato il decreto del 2 luglio 2019<sup>757</sup>, recante 'Modifiche al decreto 28 febbraio 2014 in materia di regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle strutture turistico-ricettive in aria aperta (campeggi, villaggi turistici, ecc.) con capacità ricettiva superiore a 400 persone'. Mediante esso, è stata modificata la Regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio delle strutture turistico-ricettive in aria aperta quali campeggi, villaggi turistici e simili con capacità ricettiva superiore a 400 persone.

Tale documento modifica e va a sostituirsi in toto alla precedente regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle strutture turistico - ricettive in aria aperta con capacità ricettiva superiore a 400 persone di cui al decreto del Ministro dell'Interno del 28 febbraio 2014.

Tuttavia, nel decreto del 2 luglio 2019 è stato precisato che per le attività in regola con gli adempimenti previsti dal decreto del Ministro dell'Interno del 28 febbraio 2014, ovvero che abbiano pianificato interventi di adeguamento alle disposizioni contenute nel citato decreto, il decreto del 2 luglio 2019 non comporterà adempimenti.

Tra le principali modifiche riguardanti nuove costruzioni<sup>758</sup> si fa riferimento alle distanze di sicurezza da prevedere in relazione alle diverse aree di insediamento delle strutture ricettive in aria aperta, ai fini del cui calcolo, tali aree saranno da intendersi come zone soggette ad affollamento di persone. Le strutture turistico-ricettive in aria aperta dovranno essere permanentemente accessibili ai veicoli dei servizi di emergenza, e gli accessi alle aree dove sorgono gli insediamenti dovranno avere i seguenti requisiti minimi:

- larghezza: 3,50 m;
- altezza libera: 4 m;
- raggio di svolta: 13 m;
- pendenza: non superiore al 10 %;
- resistenza al carico: almeno 20 tonnellate (8 sull'asse anteriore, 12 sull'asse posteriore, passo 4 m).

Si dispone inoltre che da ogni unità abitativa dovrà essere possibile raggiungere l'area di sicurezza attraverso un sistema organizzato di percorsi opportunamente indicati.

---

<sup>756</sup> Decreto del Ministero dell'Interno dell'8 novembre 2019, Art. 1 Comma 3

<sup>757</sup> Pubblicato nella G.U. del 12 luglio 2019 n. 162.

<sup>758</sup> Contenute nel Capo I, Titolo I dell'Allegato I al testo normativo.

In presenza di recinzione dell'area dell'insediamento ricettivo, dovranno essere previsti almeno due varchi di uscita in posizione ragionevolmente contrapposta, con barriere o cancelli aventi possibilità di apertura dall'interno.

Inoltre, per strutture ricettive in aria aperta di tipo 3, dovranno essere previsti almeno tre varchi di uscita, uno dei quali potrà coincidere con l'accesso carrabile all'area ricettiva, a condizione che il cancello di chiusura sia apribile dall'interno. I mezzi e gli impianti di estinzione degli incendi dovranno poi essere realizzati ed installati a regola d'arte, conformemente alle vigenti norme di buona tecnica e a quanto di seguito indicato.

Precisamente, le aree a campeggio dovranno essere dotate di un adeguato numero di estintori portatili, di tipo omologato, distribuiti in modo uniforme nell'area da proteggere; dovranno essere collocati in posizione facilmente accessibile e visibile, in modo che la distanza che una persona dovrà percorrere per utilizzarli non sia superiore a 30 metri. Gli estintori, nello specifico, dovranno essere di tipo polivalente, con capacità estinguente minima 34A 113B. Oltre agli estintori, l'area di insediamento delle strutture turistico-ricettive in aria aperta dovrà essere dotata di apposita rete di idranti antincendio progettata, installata, collaudata e gestita secondo regola d'arte ed in conformità alle direttive di cui al decreto del Ministero dell'Interno 20 dicembre 2012.

Una proporzionalità di tali misure di sicurezza viene ottenuta in due fasi, trattate rispettivamente nelle Parti A e B del Titolo II dell'Allegato in analisi:

- parte A: categorizzazione dell'insediamento ricettivo ai fini antincendio;
- parte B: definizione delle misure di sicurezza per le varie categorie di insediamento.

Nel dettaglio, la parte A definisce le modalità per determinare la categoria degli insediamenti ricettivi ai fini antincendio, attraverso il riconoscimento della situazione in esame all'interno di un gruppo di scenari precodificato, definiti e differenziati in base a tre aspetti caratterizzanti:

1. contesto insediativo: aspetto che permette di tenere conto del livello di interdipendenza tra attività ricettiva e ambiente esterno, nonché della presenza di elementi di separazione parafuoco tra insediamento ricettivo ed elementi esterni che evitano la propagazione di un evento interno verso l'esterno o viceversa;
2. tipologia di *habitat* insediativo: aspetto che consente di connotare la tipologia di scenario incidentale di riferimento, che potrebbe essere necessario fronteggiare, attraverso l'analisi congiunta dei seguenti elementi: tipologia dell'*habitat* naturale, tipologia dell'*habitat* antropico e presenza di punti di criticità specifica;
3. ubicazione e *lay-out* dell'insediamento: aspetto che consente di tenere conto dei fattori che concorrono a determinare le possibilità e la modalità di risposta interna per fronteggiare lo scenario emergenziale di riferimento, mediante l'analisi congiunta dei seguenti elementi: raggiungibilità dell'insediamento da parte dei soccorritori esterni, livello di accessibilità all'insediamento da parte dei soccorritori esterni, configurazione distributiva del sistema viario interno all'insediamento ed estensione dell'insediamento.

La parte B va invece a definire le misure di sicurezza minime associate alle varie categorie antincendio, già determinate nella suddetta parte A.

Continuando con l'analisi di quanto predisposto in relazione a pubblici edifici in tema di prevenzione incendi, attraverso la legge n. 108 è stato convertito il decreto n. 91/2018 (c.d. Milleproroghe 2018), al cui interno non mancano predisposizioni a riguardo. Mediante l'articolo 9, è stata infatti disposta la proroga degli obblighi in materia di sicurezza sismica e antincendio delle scuole e degli asili nido e dei rifugi alpini, modificando l'articolo 1-*septies* del DL 29 maggio 2018, n. 55, prorogando a trecento i giorni previsti per l'attuazione delle modifiche.

Inoltre, all'articolo 1, comma 436-*bis*, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, sono state apportate le seguenti modifiche:

- alla lettera b), dopo le parole "2018" sono aggiunte le seguenti: "e l'anno 2019";
- la lettera c) è soppressa.

È stato dunque così confermato il differimento al 31 dicembre 2018 del termine per l'adeguamento alla normativa antincendio degli edifici scolastici, e la proroga al 31 dicembre 2019 del termine per la presentazione della documentazione antincendi dei rifugi alpini.

In materia di pubblici esercizi, è opportuno menzionare il decreto n. 34 della Provincia Autonoma di Bolzano\Alto Adige del 30 novembre 2018, con il quale sono stati modificati i termini relativi alle norme di prevenzione incendi in materia di pubblici esercizi.

Pubblicato nel BUR della Provincia Autonoma Bolzano-Alto Adige del 6 dicembre 2018 n. 49, tramite esso, sono state disposte delle modifiche al decreto del Presidente della Giunta provinciale n. 11 del 13 giugno 1989 in materia di prevenzione incendi di pubblici esercizi, con le conseguenti modifiche strutturali dei due moduli (Allegati A e B al testo in questione) mediante i quali gli albergatori possono richiedere e ottenere la certificazione relativa all'osservanza di tutte le misure antincendio previste.

Il decreto del Ministero dell'Interno del 25 gennaio 2019<sup>759</sup> ha invece introdotto delle significative modifiche ed integrazioni all'allegato del decreto 16 maggio 1987, n. 246.

Nello specifico, le disposizioni del decreto del 25 gennaio 2019 si applicano agli edifici di civile abitazione di nuova realizzazione e a quelli esistenti alla data di entrata in vigore del decreto in commento, secondo i tempi e le modalità previste dall'art. 3 dello stesso, vale a dire: due anni dalla data di entrata in vigore del decreto, per le disposizioni riguardanti l'installazione, ove prevista, degli impianti di segnalazione manuale di allarme incendio e dei sistemi di allarme vocale per scopi di emergenza; un anno dalla data di entrata in vigore del decreto per le restanti disposizioni. Una delle principali modifiche riguarda i requisiti di sicurezza antincendio delle facciate degli stabili, valutati con l'obiettivo di:

- limitare la probabilità di propagazione di un incendio originato all'interno dell'edificio, a causa di fiamme o fumi caldi che fuoriescono da vani, aperture, cavità verticali della facciata, interstizi eventualmente presenti tra la testa del solaio e la facciata o tra la testa di una parete di separazione antincendio e la facciata, con conseguente coinvolgimento di altri compartimenti sia che essi si sviluppino in senso orizzontale che verticale, all'interno della costruzione e inizialmente non interessati dall'incendio;
- limitare la probabilità di incendio di una facciata e la successiva propagazione dello stesso a causa di un fuoco avente origine esterna;
- evitare o limitare, in caso d'incendio, la caduta di parti di facciata (frammenti di vetri o di altre parti comunque disgregate o incendiate) che possono compromettere l'esodo in sicurezza degli occupanti l'edificio, e l'intervento delle squadre di soccorso.

Molto importante, infine, anche quanto previsto all'interno del DL 30 dicembre 2019, n. 162, recante 'Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica' (c.d. Milleproroghe 2019). All'interno del decreto<sup>760</sup> si stabilisce una protrazione del termine temporale per il completamento dell'adeguamento alle disposizioni di prevenzione incendi (prima fissato al 30 giugno 2019<sup>761</sup>), al 30 giugno 2022, previa presentazione al Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco entro il 31 dicembre 2020 della SCIA parziale, per tutte le strutture ricettive turistico-alberghiere site nei territori colpiti dagli eccezionali eventi meteorologici che si sono verificati a partire dal 2 ottobre 2018<sup>762</sup>. Lo stesso vale anche per quelle localizzate nei territori colpiti dagli eventi sismici del Centro Italia nel 2016 e 2017<sup>763</sup>, così come nei comuni di Casamicciola Terme, Lacco Ameno e Forio dell'isola di Ischia in ragione degli eventi sismici verificatisi il 21 agosto 2017.

Passando ora all'analisi della più stretta e recente prassi amministrativa, è opportuno anzitutto segnalare la circolare n. 3717/C del 12 marzo 2019, riguardante il d.m. 37/2008 ('Installazione di impianti tecnologici - abilitazioni piene e/o limitate'), mediante la quale il Ministero dello Sviluppo Economico ha fornito chiarimenti circa la possibilità che le imprese di installazioni di impianti possano o meno essere abilitate anche per ambiti di ciascun settore (le cosiddette abilitazioni limitate), anziché per interi settori. Come specificato dal Ministero stesso, tale circolare si è resa necessaria poiché le Camere di commercio talvolta non utilizzano lo stesso metro di giudizio: a volte si verificano infatti casi in cui la stessa SCIA presentata dagli operatori economici del settore viene valutata diversamente dalle varie Camere di commercio. Ecco dunque garantita la possibilità di rilasciare un'abilitazione parziale, per i soli impianti di produzione, trasformazione, trasporto, distribuzione, utilizzazione dell'energia elettrica, o circoscritta agli impianti di protezione contro le scariche atmosferiche, ad esempio.

Per gli impianti di protezione antincendio, invece, di cui alla lettera G (cioè gli impianti di alimentazione di idranti, gli impianti di estinzione di tipo automatico e manuale nonché gli impianti di rilevazione di gas, di fumo e d'incendio) si ribadisce quanto affermato con lettera circolare n. 547894 del 20 febbraio 2004, ovvero sia che la lettera g) sia inscindibile e che dunque la relativa abilitazione non possa essere attribuita limitatamente ad alcune tipologie di impianto antincendio; pertanto è possibile concedere solo un'abilitazione piena, che riguardi cioè tutti gli impianti antincendio; ne consegue che eventuali situazioni ancora in essere in contrasto con le predette direttive vadano definitivamente risolte dalle Camere di commercio nel senso indicato.

Con la nota n. 16419 del 28 novembre 2018, il Dipartimento dei Vigili del Fuoco ha fornito chiarimenti sul termine per

---

<sup>759</sup> Pubblicato nella G.U. n. 30 del 5 febbraio 2019.

<sup>760</sup> Art. 3 comma 5

<sup>761</sup> Ai sensi della legge 27 dicembre 2017, n. 205, Art. 1, comma 1122 lett. i)

<sup>762</sup> Individuati dalla delibera dello stato di emergenza del Consiglio dei ministri 8 novembre 2018, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 266 del 15 novembre 2018,

<sup>763</sup> Individuati dagli allegati 1, 2 e 2-bis del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229

la presentazione della SCIA parziale entro il 1° dicembre 2018 da parte delle attività alberghiere, alla luce di quanto disposto mediante l'art.1 comma 1122 lett. i) della legge del 27 dicembre 2017 per gli alberghi, e quindi sulle modalità di mantenimento del regime di proroga per le attività ricettive turistico-alberghiere con oltre 25 posti letto, oltre la prima scadenza. La legge prevedeva infatti che le attività ricettive turistico-alberghiere con oltre 25 posti letto, in possesso dei requisiti per l'ammissione al piano straordinario di adeguamento antincendio, completassero l'adeguamento alle disposizioni di prevenzione incendi entro lo scorso 30 giugno 2019, previa presentazione, al Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco, entro il 1° dicembre 2018, della SCIA parziale, attestante il rispetto di almeno quattro delle seguenti prescrizioni: resistenza al fuoco delle strutture; reazione al fuoco dei materiali; compartimentazioni; corridoi; scale; ascensori e montacarichi; impianti idrici antincendio; vie d'uscita ad uso esclusivo, con esclusione dei punti ove sia prevista la reazione al fuoco dei materiali; vie d'uscita ad uso promiscuo, con esclusione dei punti ove sia prevista la reazione al fuoco dei materiali; locali adibiti a deposito.

Il Dipartimento dei Vigili del Fuoco ha in tal modo chiarito che le suddette attività ricettive, il cui esercizio sia stato temporaneamente sospeso, o che esercitano con capacità ricettiva temporaneamente sotto le soglie di assoggettabilità alle procedure di prevenzione incendi potessero beneficiare di una ulteriore proroga, portando al 30 giugno 2019 il termine ultimo per il completo adeguamento alla normativa antincendio. È stata però esplicitata la necessità di allegare alla SCIA anche una dichiarazione da cui risulti che, nel periodo di tempo trascorso, l'attività sia stata effettivamente sospesa, eventualmente anche per chiusura stagionale, o mantenuta in esercizio solamente parziale, cioè con un numero di posti letto inferiore alle soglie di assoggettamento alle procedure di prevenzione incendi.

È opportuno menzionare anche il comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri, recante 'Attività antincendio boschivo per il 2019. Raccomandazioni operative per un più efficace contrasto agli incendi boschivi, di interfaccia ed ai rischi conseguenti', pubblicato nella G.U. n. 81 del 5 aprile 2019, tramite il quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha reso note alcune raccomandazioni operative per un più efficace contrasto agli incendi boschivi, di interfaccia ed ai rischi conseguenti. Ad esso ha fatto seguito un nuovo comunicato, il 13 giugno 2019, recante 'Campagna estiva antincendio boschivo 2019. Individuazione dei tempi di svolgimento e raccomandazioni per un più efficace contrasto agli incendi boschivi e di interfaccia, nonché rischi conseguenti', attraverso il quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri - in vista della stagione estiva antincendio boschivo 2019 - ha diramato delle raccomandazioni, che fanno per l'appunto seguito alle suddette raccomandazioni operative del 1° aprile 2019, e che scaturiscono da quanto registrato in questi ultimi anni e nei mesi invernali del 2019, caratterizzati da un alto numero di eventi incendiari che hanno impegnato oltremodo il sistema di risposta agli incendi boschivi.

Invece, con la circolare n. 3300<sup>764</sup> il Dipartimento dei Vigili del Fuoco (Ufficio prevenzione incendi e Rischio industriale) ha aggiornato le indicazioni riguardanti gli aspetti, relativi alla prevenzione incendi, per il rilascio del parere del Ministero dell'Interno delle autorizzazioni, ai sensi della legge del 23 agosto 2004, n. 239, alla costruzione e all'esercizio degli elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica. Tale legge ha sostituito totalmente le precedenti lettere circolari DCPREV prot. N. 7075 del 27/4/2010 e DCPREV prot. N. 10925 del 15/7/2010, aggiornando le indicazioni per il rilascio del parere del Ministero dell'Interno relativo all'autorizzazione della rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica.

Gli elettrodotti, ai sensi della suddetta legge, sono soggetti ad un'autorizzazione unica, rilasciata dal Ministero dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, a seguito di intesa con la regione interessata. L'autorizzazione dovrà dunque comprendere la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere, quella di inamovibilità e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni, avente anche l'effetto di variante urbanistica. Tutto ciò si applica anche alle reti elettriche interconnesse con l'estero, con livello di tensione pari o superiore a 150 kV, così come per le opere connesse e alle infrastrutture per il conseguente collegamento alle reti nazionali di trasporto d'energia delle centrali termoelettriche di potenza superiore a 200 MW termici.

La procedura è dunque la seguente: il proponente presenterà al Comando dei Vigili del Fuoco una richiesta di valutazione della compatibilità dell'elettrodotto con le infrastrutture esistenti, oltre alle planimetrie in scala che riportino il tracciato delle opere e le eventuali attività soggette ai controlli di prevenzione incendi con cui la struttura potrebbe interferire. In ultimo, sarà necessario allegare una relazione, avente la finalità di dimostrare il rispetto delle distanze di sicurezza da elettrodotti, previste all'interno dell'Allegato 1 ai sensi delle norme di prevenzione incendi, compilando il modello contenuto nell'Allegato 2. Nell'Allegato 1 della circolare in analisi è stato quindi riportato l'elenco delle norme di prevenzione incendi che stabiliscono le distanze di sicurezza da elettrodotti aerei, mentre nell'Allegato 2 è stata in-

---

<sup>764</sup> Circolare n. 3300 del 6 marzo 2019 del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile - *Rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica. Autorizzazioni ai sensi della legge 23 agosto 2004 n. 239.*

dicata la dichiarazione, a firma di tecnico abilitato ai sensi del decreto ministeriale del 7 agosto 2012, attestante il rispetto delle distanze di sicurezza dell'elettrodotto da elementi sensibili.

In relazione alla formazione, e nello specifico ai corsi di aggiornamento in materia di prevenzione incendi, è opportuno menzionare l'interpello del Consiglio Nazionale degli Ingegneri del 31 gennaio 2019, n. 1, riguardante 'Corsi di aggiornamento per i professionisti antincendio e corsi di aggiornamento per RSPP e CS: possibilità di istituire un unico corso con effetti abilitanti per diverse qualifiche professionali'.

Nel dettaglio, attraverso il suddetto interpello, il CNI ha chiesto il parere della Commissione in merito alla possibilità o meno di organizzare un unico corso formativo valido sia quale aggiornamento per RSPP, ASPP e Coordinatori per la sicurezza nei cantieri, sia quale aggiornamento per la qualifica di professionista antincendio, ex d.lgs. n. 139/2006 e DM 5 agosto 2011. Attraverso un unico corso formativo si otterrebbe così l'attestazione valida per entrambi gli obblighi formativi, e distinte qualifiche professionali. In risposta, la Commissione ha negato tale possibilità, richiamando il punto 9 dell'Allegato A dell'Accordo Stato- Regioni del 7 luglio 2016, ai sensi del quale, ai fini dell'aggiornamento per RSPP e ASPP, non è valida la partecipazione a corsi di formazione finalizzati all'aggiornamento di qualifiche specifiche diverse. Inoltre, è stato precisato che non è possibile che il medesimo evento possa essere configurato sia come corso di aggiornamento che come convegno o seminario.

È opportuno segnalare, in materia di formazione specifica, è poi la circolare<sup>765</sup> n. 15480, con cui il Dipartimento dei Vigili del Fuoco ha chiarito tutti gli aspetti principali ed i requisiti che debba rispettare un corso base di specializzazione in prevenzione incendi, finalizzato all'iscrizione dei professionisti negli elenchi del Ministero dell'Interno. Nello specifico, quanto ai suoi contenuti minimi, si è deciso di articolare in dieci moduli il corso, descrivendone dettagliatamente la struttura ed i temi specifici da affrontare, spaziando da elementi inerenti alla legislazione in materia di prevenzione incendi a elementi di fisica e chimica dell'incendio, passando per la progettazione antincendio, le procedure di prevenzione incendi e l'approccio ingegneristico. È quindi possibile, cliccando il collegamento ipertestuale soprastante, analizzare nel dettaglio l'articolazione oraria dei diversi moduli previsti, che andranno a totalizzare un ammontare complessivo di 120 ore di didattica.

Rilevante è anche la pubblicazione, da parte di INAIL, Sapienza, Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e Consiglio Nazionale degli Ingegneri, nell'ambito dei progetti previsti nel Piano delle attività di ricerca dell'INAIL per il triennio 2016, intitolata 'La resistenza al fuoco degli elementi strutturali', datata marzo 2019. In essa, ai sensi del secondo (Sicurezza in caso di incendio) dei sette requisiti fissati dal CPR<sup>766</sup>, viene proposta una dettagliata analisi tecnica riguardante la misura antincendio di protezione "passiva", denominata *Resistenza al fuoco*. Il documento propone otto casi di studio, che fanno seguito a un'introduzione delle finalità e dei metodi utilizzati per meglio comprendere i risultati ottenuti.

Parimenti, il Dipartimento innovazioni tecnologiche e sicurezza degli impianti, prodotti e insediamenti antropici di INAIL ha reso consultabile online, nel luglio 2019, il volume intitolato 'La protezione attiva antincendio, riguardante quanto contenuto nei Capitoli S.6 'Controllo dell'incendio', S.7 'Rivelazione ed allarme' ed S.8 'Controllo di fumi e calore' del Codice di prevenzione incendi'.

Nello specifico, il capitolo S.6 del Codice è dedicato ai presidi e impianti che possono controllare lo sviluppo di un incendio, il capitolo S.7 agli impianti di rivelazione e allarme antincendio (IRAI) e il capitolo S.8 ai sistemi per il controllo, l'evacuazione o lo smaltimento di fumo e calore.

Nel quaderno in questione sono analizzati esempi di progettazione di alcune tipologie di impianti e presidi di protezione attiva, laddove per protezione attiva si intende quel complesso di misure finalizzate alla riduzione della gravità dei danni provocati dall'evento incendio. Tali misure richiedono dunque l'azione di un uomo o l'azionamento di un impianto, e sono finalizzate alla rivelazione immediata dell'incendio, alla segnalazione e all'azione di spegnimento dello stesso. A differenza di queste, le misure di protezione passiva non richiedono l'azione di un uomo o l'azionamento di un impianto, ed hanno come obiettivo la limitazione degli effetti dell'incendio, nello spazio e nel tempo, al fine di garantire l'incolumità degli occupanti e dei soccorritori.

Lo stesso vale anche per il Volume 'Procedura sperimentale per la determinazione di ritardanti di fiamma alogenati presenti in ambienti di lavoro', pubblicato da INAIL nel luglio del 2019. Il volume riporta un metodo analitico in grado di fornire una buona selettività e sensibilità per i ritardanti di fiamma di vecchia e nuova generazione presenti contemporaneamente negli impianti di riciclaggio e smaltimento dei RAEE.

---

<sup>765</sup> Circolare n. 15480, del 16 ottobre 2019 del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'Interno; Corsi base di specializzazione in prevenzione incendi in attuazione dell'articolo 4 del D.M. 5 agosto 2011 e s.m.i.

<sup>766</sup> Vale a dire il Regolamento Prodotti da Costruzione (UE) n. 305/2011, entrato in vigore il 1 luglio 2013, che ha sostituito la Direttiva 89/106/CEE sui prodotti da costruzione (CPD) recepita in Italia con il d.p.r. n. 246 del 21 aprile 1993.

Il metodo - nel laboratorio Sicurezza delle attività di produzione e degli insediamenti antropici dell'INAIL - è stato applicato a campioni di materiale particolato collezionati in un impianto. Partendo dalla Convenzione di Stoccolma, trattato internazionale entrato in vigore nel maggio del 2004 ed emendato nel 2009 e 2011, con lo scopo di proteggere la salute dell'uomo e dell'ambiente, indicando una lista di inquinanti caratterizzati da tossicità, bio-accumulo e trasporto su lunghe distanze, definiti *Persistent Organic Pollutants* (POP), ci si riferisce qui ai ritardanti di fiamma alogenati (HFR), introdotti cospicuamente nei primi anni '70, ed impiegati in comuni oggetti o materiali facilmente infiammabili per ridurre, in caso di incendio, lo sviluppo di fumo e contenere la propagazione della fiamma. Proprio a questi ultimi fa riferimento il Volume in analisi, che dà un'analisi dettagliata delle singole sostanze, con particolare riferimento a quelle utilizzate in ambienti professionali.

Documento molto simile, curato dal Dipartimento innovazioni tecnologiche e sicurezza degli impianti, prodotti e insediamenti antropici di INAIL, dalla Sapienza, dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e dal Consiglio Nazionale degli Ingegneri, è quello pubblicato nel novembre 2019, intitolato 'Metodi per l'ingegneria della sicurezza antincendio'. All'interno dello studio, frutto di una collaborazione tra i soggetti sopra citati riguardante il triennio 2016-2018, viene data un'ampia analisi del metodo prestazionale di prevenzione incendi, quello cioè mediante il quale si definisce lo scopo del progetto e l'obiettivo da conseguire e si effettua la verifica sulla rispondenza dei requisiti stabiliti, piuttosto che rivolgere il focus sulla normativa a riguardo. Obiettivo del volume, mediante lo studio empirico di svariati casi studio, è quello di illustrare l'applicazione pratica di quanto disposto all'interno del Codice di Prevenzione Incendi, specificando linee guida e *best practices* attraverso le quali potersi districare nella gestione di un incendio. Una particolare attenzione viene inoltre attribuita alla *Fire Safety Engineering*, vale a dire proprio a quella branca dell'ingegneria atta a prevenire o, eventualmente, gestire un principio d'incendio, analizzandone i progressi e, come già detto, cercando di mantenere il discorso in un ambito fortemente pratico, empirico e concreto.

## **7. DISPOSIZIONI E PRASSI RIGUARDANTI IL CORPO NAZIONALE DEI VIGILI DEL FUOCO**

A svolgere l'attività di vigilanza sull'applicazione della normativa di prevenzione incendi - in relazione alle attività, costruzioni, impianti, apparecchiature e prodotti assoggettati ad essa, soccorso pubblico e di difesa civile - è il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, estensione operativa e amministrativa del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, alle dipendenze del Ministero dell'Interno.

Strettamente collegato alle attività e ai compiti del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco è il d.lgs. n. 127 del 6 ottobre 2018, recante 'Disposizioni integrative e correttive al d.lgs. 29 maggio 2017, n. 97'.

Il d.lgs. n. 127/2018 ha infatti modificato vari provvedimenti. Ovvero:

- il d.lgs. n. 139/2006, concernente le funzioni e i compiti del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco;
- il d.lgs. n. 217/2005, riguardante l'ordinamento del personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, e altre norme per l'ottimizzazione delle funzioni del suddetto, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche;
- il d.lgs. n. 139/2006, concernente il riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, ai sensi dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229;
- il d.lgs. n. 217/2005, recante 'Ordinamento del personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco a norma dell'articolo 2 della legge 30 settembre 2004, n. 252'.

A riguardare in maniera altrettanto diretta il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco è il parere n. 423, emesso dall'Autorità garante per la protezione dei dati personali il 19 luglio 2018, recante 'Disposizioni su uno schema di Decreto volto a dare attuazione alle disposizioni del d.lgs. 81/08 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, nell'ambito delle articolazioni centrali e periferiche della Polizia di Stato, del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, nonché delle strutture del Ministero dell'interno destinate per finalità istituzionali alle attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica'. Mediante esso, l'Autorità garante per la protezione dei dati personali ha espresso parere favorevole sullo schema di Decreto volto a dare attuazione alle disposizioni del d.lgs. n. 81/2008, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, nell'ambito delle articolazioni centrali e periferiche della Polizia di Stato, del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, nonché delle strutture del Ministero dell'Interno destinate per finalità istituzionali alle attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica.

Il documento, al punto 3, reca tuttavia delle precisazioni fornite dal Garante per perfezionare il testo del citato schema



di decreto, prevedendo un “doppio regime di comunicazione”, vale a dire che le segnalazioni e le trasmissioni di documenti debbano essere effettuate nei casi e nei modi previsti in via ordinaria dal d.lgs. n. 81/2008 (ossia nei confronti dei soggetti di cui all’art. 13, comma 1 d.lgs. n. 81/2008, ASL e Vigili del Fuoco), e che le stesse siano “comunque inoltrate” anche in favore degli organi di vigilanza interni. A tal proposito, è opportuno menzionare il decreto interministeriale 21 agosto 2019 n. 127, attraverso cui il Ministero degli Interni ha emanato il regolamento per l’applicazione del d.lgs. n. 81/2008 a tutela dei luoghi di lavoro di Polizia, Vigili del Fuoco, soccorso pubblico e protezione civile<sup>767</sup>.

Invece, con il provvedimento dei Vigili del Fuoco n. 26540 del 6 agosto 2019, sono state approvate le linee direttive finalizzate al miglioramento dell’attività di spegnimento degli incendi, con particolare riferimento all’utilizzo dei liquidi schiumogeni, così come all’utilizzo di unità antincendio robotizzate per lo spegnimento incendi.

Precisamente, in merito alle linee guida relative ai liquidi schiumogeni, le esercitazioni svolte hanno evidenziato la necessità che i liquidi schiumogeni proteinici e fluoro-proteinici vengano sostituiti dai nuovi liquidi schiumogeni sintetici, aventi caratteristiche di maggiore efficacia e compatibilità ambientale. Pertanto, come disposto all’interno dell’Allegato 1, è stato raccomandato alle Direzioni Regionali e ai Comandi di acquisire liquidi sintetici, omologati o certificati da ente terzo, adatti per incendi di classe B (liquidi infiammabili quali benzine, gasolio, alcoli, solventi, vernici, oli minerali, grassi, eteri, ecc.), oppure di tipologia bagnante “*wetting agent*”, per incendi di classe A, così come definiti dalla norma UNI EN 2.2005 (Materiali solidi la cui combustione genera braci quali legname, carboni, carta, tessuti, trucioli, pelli, gomma e derivati, ecc.). Nel documento in analisi è presa in considerazione anche la possibilità che le strutture regionali di riferimento si dotino di unità antincendio robotizzate controllate da remoto, al fine di supportare le squadre nelle attività di spegnimento degli incendi. Sarà quindi avviata una sperimentazione sulle modalità di trattazione dei D.P.I. esposti ai prodotti di combustione, ai fini dell’igiene da disciplinare con specifica direttiva.

L’Allegato 2 dispone invece le basi relative alle APS (Auto Pompa Serbatoio), e agli specifici sistemi di produzione della soluzione schiumogena in dotazione. Sempre in riferimento alle APS, l’Allegato 3 prevede che ognuna di esse debba avere in dotazione due o più lance a getto cavo, conformi alla normativa EN 15182 -2:2010. Infine, con l’Allegato 4 vengono chiariti i requisiti riguardanti il kit igienico di cui ogni APS debba dotarsi, comprendente:

- N.1 scatola guanti in nitrile;
- N.1 scatola maschere FFP3. Confezionato singolarmente piegate a bustina (non a coppa);
- N.1 disinfettante gel tipo “igienizzante mani”;
- N.1 confezione salviette detergenti e/o igienizzanti;
- N.1 confezione sapone liquido con dispenser;
- N.1 pacco o rotolo di salviette di carta;
- Si può valutare di integrare la dotazione con “5 kit di vestizione” come da indicazione Circolare 6 del 2002.

Attinente all’attività dei Vigili del Fuoco, è la risposta all’interpello n. 11358 del 24 luglio 2019, pubblicata sul sito web degli stessi, riguardante i gruppi elettrogeni presso i ripetitori radio. La Direzione Centrale per la prevenzione e la sicurezza tecnica del Dipartimento dei Vigili del Fuoco ha risposto a due quesiti posti da un’azienda che impiega 392 gruppi elettrogeni presso le proprie postazioni radio ripetitrici quali generatori ausiliari di energia elettrica in caso d’interruzione della fornitura per guasti o manutenzioni: il primo quesito riguarda le condizioni in base alle quali far scattare l’obbligo di controllo dei Vigili del Fuoco come previsto al p.to 49 del DPR 151/2011; il secondo riguarda invece gli adempimenti relativi alle cisterne e la loro assoggettabilità ai controlli dei Vigili del Fuoco. La potenza elettrica dei gruppi elettrogeni in esame varia tra i KVA 8 ed i KVA 1400, e l’alimentazione dei gruppi avviene attraverso cisterne contenenti gasolio di capacità di 500 litri per quelle esterne (serbatoi con vasca di raccolta), e 2000/3000 litri per quelle interrate (generalmente doppia camera). All’interno della domanda, l’azienda ha fatto presente la prassi consolidata negli anni, secondo la quale sono esentati dal Controllo Prevenzione Incendi (CPI) i gruppi con potenze elettrica inferiore ai 30 KVA, equivalenti a una potenza elettrica (complessiva) inferiore a KW 25 che, generalmente, impiegano motori con potenza meccanica superiore a KW 25. Per tutti quelli superiori a 30 KVA, sono state presentate le relative pratiche di prevenzione incendio presso i Comandi competenti per area geografica.

In risposta al primo quesito, per la determinazione della potenza complessiva dei gruppi si può fare riferimento alla definizione di cui alla lettera q), del punto 1.1 della regola tecnica allegata al decreto 13 luglio 2011, le cui disposizioni costituiscono un utile riferimento anche per le installazioni oggetto del quesito. Quanto ai depositi di gasolio a servizio di gruppi elettrogeni di potenza complessiva non superiore a 25 kW, si confermano i chiarimenti già folti in precedenza, che confermano la non assoggettabilità, in analogia a quanto stabilito per gli impianti di produzione di calore.

---

<sup>767</sup> Per un approfondimento sul tema, cfr. Paragrafo 3. Sicurezza per Vigili del Fuoco, Polizia di Stato e Soccorso Pubblico: il Regolamento per l’applicazione del d.lgs. n. 81/2008

La circolare n. 16510 del 31/10/2019 della Direzione Centrale Prevenzione del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco ha invece fornito linee guida per gli adempimenti procedurali e tecnici da osservare in relazione alle gallerie stradali più lunghe di 500 mt. Esse infatti, mediante il DPR 151/11, sono state incluse in Categoria A, benché si dividano poi tra ricomprese e non ricomprese nella rete stradale transeuropea (rete TEN). Per quanto concerne le prime, il consiglio a tutto il personale è stato quello di attivare le procedure di polizia giudiziaria previste, in caso di SCIA assente. Proprio in relazione alla SCIA, è stato evidenziato come l'articolo 7 della legge n. 134/2012 abbia uniformato i termini (6 mesi) per la presentazione della stessa in caso di gallerie appartenenti e non alla rete TEN. Un'altra indicazione operativa è stata quella di dar luogo alle valutazioni tecniche su ogni lacuna relativa agli aspetti antincendio, e, nel corso del sopralluogo, di verificare la presenza dell'atto autorizzativo della Commissione permanente per le gallerie.

Un'altra circolare della Direzione Centrale Prevenzione è la n. 16746 del 6 novembre 2019, dedicata alle porte resistenti al fuoco che ricadono nel campo di applicazione del Regolamento (UE) n.305/2011 riguardante i Prodotti da Costruzione. La Circolare, partendo dal presupposto che non tutte le porte antincendio (come ad esempio le porte pedonali interne) ricadono nel campo di applicazione delle norme armonizzate EN 14351-1 ("Finestre e porte — Norma di prodotto, caratteristiche prestazionali — Parte 1: Finestre e porte esterne pedonali") ed EN 13241 ("Porte e cancelli industriali, commerciali e da garage — Norma di prodotto, caratteristiche prestazionali"), nel caso in cui il fabbricante voglia commercializzare una porta o finestra resistente al fuoco con doppio uso (dunque sia ad uso interno che esterno), sarà necessario soddisfare le seguenti condizioni:

- per quanto concerne l'uso esterno, potendo applicare direttamente la suddetta tecnica armonizzata EN 14351, il serramento dovrà godere del marchio CE e della Dichiarazione di Prestazione (DoP);
- per quanto concerne l'uso interno, il serramento dovrà essere omologato secondo le procedure già menzionate in relazione all'uso esterno, e in caso di mancata omologazione, tali procedure potranno essere avviate sulla base dei medesimi rapporti di prova rilasciati ai fini della marcatura CE per uso esterno.

Infine, il libretto di installazione, uso e manutenzione dovrà menzionare entrambi gli usi previsti, tenendo in considerazione che una "porta per uso esterno" si definisce come un serramento che separa due locali con condizioni climatiche diverse.

È in ultimo sottolineato che l'omologazione inerente una porta resistente al fuoco commercializzata prima del termine del periodo di coesistenza (01/11/2019) sarà da considerarsi comunque idonea, sino al termine della sua validità, ai fini della installazione, anche per uso esterno.

A livello giurisprudenziale, è importante evidenziare quanto emerso dalla sentenza n. 28883 emessa il 3 luglio 2019 dalla Corte di Cassazione Penale, secondo la quale non esiste nessun esonero dalle misure di sicurezza previste dal d.lgs. 81/08 per il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco: la responsabilità è del caposquadra che invita a non usare la corda di sicurezza. La Suprema Corte ha infatti, mediante la suddetta sentenza, rigettato il ricorso di un caposquadra nonché preposto del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di La Spezia, reo, in qualità di "responsabile della manovra", di aver invitato gli stessi lavoratori ad omettere l'adozione della corda di sicura per imprudenza e negligenza, in violazione dell'art. 19, comma 1 lett. a) ed e), d.lgs. 81/08, cagionando la caduta di un Vigile Esperto in servizio presso il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco della Spezia con abilitazione SAF 1°, impegnato in una esercitazione di discesa mediante fune da un'altezza di circa 11 metri da una torre di addestramento (castello di manovra), il quale ha riportato lesioni giudicate guaribili in giorni superiori a 365. La Corte di Cassazione ha confermato quanto previsto all'interno del d.lgs. 81/08 anche in relazione al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, che non può dirsi esonerato dal rispetto delle disposizioni di sicurezza contenute nel Testo Unico.

# SEZIONE VI

## L'EMERGENZA “COVID-19” E IL SUO IMPATTO SUL MONDO DEL LAVORO

### CAPITOLO XII

#### LA TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA DEI LAVORATORI AL CENTRO DELLA PANDEMIA: IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO...

**SOMMARIO:** - 1. *Premessa.* – 2. *Covid-19 e mondo del lavoro: la necessità di una governance globale.* 2.1. – *Le questioni globali sulla gestione della salute e sicurezza e sull'adozione di nuove modalità di organizzazione del lavoro: dagli studi agli strumenti pratici.* - 2.2. *L'allarme globale sulla tutela dei lavoratori più vulnerabili.* – 2.2.1. *Dal diritto alla salute alla protezione sociale dei vulnerable workers.* – 3. *Le misure emergenziali nazionali per la tutela della salute dei lavoratori nel mondo: un'analisi comparata.* – 3.1. *Le disposizioni degli ordinamenti costituzionali per la gestione delle emergenze sanitarie.* – 3.2. *Uno sguardo anche all'ordinamento costituzionale italiano.* – 3.3. *Le misure di salute e sicurezza sul lavoro durante la Fase 1: la prevalenza dell'approccio soft.* – 3.4. *Le misure emergenziali sull'organizzazione del lavoro per la tutela della salute e la maggiore conciliazione vita-lavoro.* – 3.5. *Le misure nazionali per la tutela dei lavoratori contagiati, sospetti contagiati o a rischio.* - 4. *Le azioni dell'Unione europea a tutela della salute e dell'occupazione.* – 4.1. *L'approvvigionamento di DPI e dispositivi medici tra i beni essenziali.* – 4.2. *La direttiva (UE) 2020/739: il Covid-19 tra gli agenti biologici della direttiva 2000/54/CE.* – 4.3. *La libera circolazione di cittadini e lavoratori durante la pandemia.* – 4.4. *Le principali misure di sostegno a imprese, occupazione e reddito dei lavoratori europei.* – 4.4.1. *Il regolamento (UE) 2020/672: il fondo SURE a tutela dell'occupazione.* – 4.4.2. *L'iniziativa della Commissione a garanzia di un livello minimo salariale: uno strumento per affrontare la crisi socioeconomica.*

#### **1. Premessa**

La pandemia da Covid-19 ha stimolato le istituzioni della governance globale verso una univoca e rapida risposta alla preoccupante situazione epidemiologica globale. In particolare, con l'improvvisa imposizione del *lockdown* in molti Stati del mondo, sono sorte numerose intese tra le organizzazioni internazionali volte a tutelare il sistema economico e, più nello specifico, l'occupazione e la salute e sicurezza dei lavoratori.

Parallelamente, ad essere sollecitato è stato il dibattito sulle principali sfide in materia di salute e sicurezza sul lavoro correlate al rischio-contagio e, più in generale, alla situazione pandemica globale. Le organizzazioni internazionali e regionali, infatti, hanno prodotto numerosi studi e strumenti pratici sull'organizzazione del lavoro in funzione anti-contagio, nonché sulle peculiari esigenze di tutela dei lavoratori fragili.

Adottando un approccio comparativo, invece, in tutto il mondo, la pandemia ha imposto risposte ordinamentali in materia di lavoro e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori attraverso una serie di misure emergenziali che è possibile inscrivere nei due periodi di 'Fase 1' e 'Fase 2', seguiti a loro volta dalla 'Fase 3' di convivenza con il virus. Allo studio delle misure adottate da un panel di Stati UE ed extra-UE e muovendo da considerazioni di carattere costituzionale, è tuttavia possibile ravvisare differenti approcci d'intervento in materia di salute e sicurezza, conciliazione vita-lavoro e previdenza sociale.

Sin dalle prime fasi della pandemia, ruolo determinante è stato altresì ricoperto dalle istituzioni dell'Unione europea, nel tentativo di armonizzare e coordinare la gestione dell'emergenza sanitaria dei Paesi membri, attraverso una serie di azioni e interventi normativi finalizzati alla tutela della salute di cittadini e lavoratori europei. Tali interventi sono stati altresì accompagnati - nel turbinio della inaspettata crisi economica che ha investito il mondo – dalle misure volte a minimizzare l'impatto socioeconomico delle misure di *lockdown*, attraverso gli strumenti comuni di politica economica e di quella monetaria a supporto degli Stati membri, delle imprese e dei lavoratori.

I riferimenti specifici vanno dall'approvvigionamento dei DPI, dei dispositivi medici e dei beni essenziali all'inclusione del Covid-19 all'interno della direttiva 2000/54/CE; dalla libera circolazione dei cittadini e dei lavoratori europei durante la pandemia alle misure a sostegno per imprese e lavoratori.

## 2. COVID-19 E MONDO DEL LAVORO: LA NECESSITÀ DI UNA GOVERNANCE GLOBALE

La pandemia da Covid-19 ha posto la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori al centro delle *'global concerns'* che stanno impegnando la *governance* globale.

In un contesto internazionale in cui il principio-guida è stata la tutela della salute pubblica, si è assistito alla definizione – repentina, affastellata e, spesso, confusa – di normative d'emergenza che ha sottoposto gli ordinamenti costituzionali nazionali di tutto il mondo ad uno stress-test inedito, nel difficile compito di bilanciare principi democratici, diritti e libertà costituzionali.

Con lo scopo di tutelare la salute dei lavoratori e, al contempo, di minimizzare l'inevitabile impatto socioeconomico, le istituzioni di tutto il mondo si sono quindi interrogate sulle azioni da intraprendere dapprima durante le fasi di *lockdown* e, successivamente, durante i delicati momenti del progressivo allentamento delle misure limitative che hanno impattato in modo inedito e pervasivo sul mondo produttivo e del lavoro, evidenziando le opportunità di radicale ri-progettazione dell'organizzazione del lavoro basata su un approccio *'human-centred'* guidato dagli *standard* internazionali del lavoro, così come recentemente prospettato dall'OIL<sup>768</sup>. In effetti, come ha ricordato il Direttore Generale Guy Ryder, gli standards dell'OIL sono una utile 'bussola' sul lavoro dignitoso nell'ambito della crisi generatasi allo scoppio dell'emergenza sanitaria: il patrimonio regolativo dell'OIL, infatti, contiene specifici orientamenti sulle misure politiche che sostengono un approccio alla crisi centrato sull'Uomo, delineando altresì importanti linee guida riferite a specifiche categorie di lavoratori vulnerabili<sup>769</sup>.

Con lo scopo di gestire il rischio-contagio e le ripercussioni socioeconomiche, dai caratteri più che mai transnazionali, le organizzazioni internazionali multisetoriali – di carattere istituzionale e politico - hanno avviato una serie di azioni finalizzate alla cooperazione globale, da una parte elaborando rapporti, studi, ricerche e linee guida, dall'altra lanciando iniziative di carattere istituzionale con lo scopo di delineare le nuove sfide globali e di porne rimedio.

Tra l'altro, anche la Confederazione sindacale internazionale (ITUC) e l'Organizzazione internazionale dei datori di lavoro (IOE) hanno sollecitato la cooperazione multilaterale, nelle primissime fasi della pandemia, attraverso la dichiarazione congiunta delle parti sociali internazionali<sup>770</sup> che ha evidenziato la necessità di un migliore coordinamento tra tutti gli attori del sistema multilaterale. In particolare, un appello è lanciato nei confronti dell'OIL e dell'OMC che ricoprono un ruolo essenziale finalizzato ad orientare la gestione della pandemia e delle conseguenze socioeconomiche attraverso soluzioni sostenibili a breve, medio e lungo termine per gli individui, le comunità, le nazioni e le regioni del mondo. Un ruolo strategico è poi ricoperto dalle istituzioni politiche e finanziarie internazionali (FMI, OCSE, G7, G20, BM, Banche di sviluppo regionale) per il sostegno alle misure di tutela dei lavoratori in tutti i settori dell'economia - compresi i lavoratori autonomi e temporanei, occasionali e informali – e di supporto alle imprese, in particolare le PMI. Indagando le intese internazionali siglate nel periodo pandemico, a dare evidenza della stretta correlazione tra salute globale e mondo produttivo è stata una delle prime intese internazionali consolidate nelle primissime fasi della pandemia, cioè quella tra la Camera di commercio internazionale (ICC) e l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) che hanno concordato di lavorare a stretto contatto per garantire informazioni aggiornate e affidabili e strumenti di orientamento per la comunità globale delle imprese<sup>771</sup>. Consapevole che un'azione tempestiva ridurrà i rischi a breve termine per i lavoratori e i costi a lungo termine per le imprese e l'economia, l'ICC si è quindi impegnata a fornire regolarmente consulenza aggiornata alla sua rete di oltre 45 milioni di imprese, affinché possano, da una parte, intraprendere azioni efficaci per proteggere i lavoratori, i clienti e le comunità locali e, dall'altra, contribuire alla produzione e alla distribuzione di forniture essenziali.

Nello stesso giorno si è tenuto l'incontro del G7 con lo scopo di studiare soluzioni condivise per l'emergenza sanitaria in corso<sup>772</sup>. In linea generale, gli sforzi del Gruppo sono e saranno indirizzati sia al coordinamento internazionale per affrontare la sfida sanitaria globale, sia alla salvaguardia della stabilità economica mondiale. Pertanto, tra i Paesi del Gruppo, saranno coordinate le misure di sanità pubblica, ma saranno anche introdotte misure a sostegno dell'economia e del lavoro. Più in particolare, per quanto concerne le misure di sostegno all'economia e al mercato del lavoro, i ministri delle finanze degli Stati del G7 sono stati chiamati a coordinarsi e a collaborare a stretto contatto con le organizzazioni internazionali, in particolare con il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e il Gruppo della Banca Mondiale (BM). I Paesi del G7 si sono dichiarati determinati a ripristinare i livelli di crescita

---

<sup>768</sup> OIL, *'Work for a brighter future'*, ILO Global Commission on the Future of Work, gennaio 2019, *passim*.

<sup>769</sup> Le parole del Direttore Generale Ryder sono a presentazione delle FAQ *'ILO Standards and COVID-19 (coronavirus)'*, OIL, versione 2.1, 29 maggio 2020.

<sup>770</sup> Joint Statement on COVID-19 by International Organisation of Employers and International Trade Union Confederation, 23 marzo 2020.

<sup>771</sup> ICC-WHO, *'An unprecedented private sector call to action to tackle COVID-19'*, Joint Statement, 16 marzo 2020.

<sup>772</sup> G7, *G7 Leaders' Statement*, 16 marzo 2020.

registrati prima della pandemia, cogliendo l'occasione per creare le basi per una crescita futura ancora più forte e centrata sull'Uomo.

Su sollecitazione dello stesso G7, nella giornata del 26 marzo 2020, si è tenuto un Summit straordinario del G20. Oltre a ribadire l'impegno nella cooperazione internazionale tra gli Stati parti, anche attraverso le organizzazioni internazionali competenti, la Dichiarazione conclusiva<sup>773</sup> ha annunciato l'iniezione di 5mila miliardi di dollari nell'economia mondiale, al fine di minimizzare l'impatto economico e sociale dell'emergenza sanitaria. Lo scopo – ormai condiviso a livello globale – è quindi quello di proteggere i posti di lavoro sostenendo la ripresa della crescita economica. Sulla stessa linea, la successiva Dichiarazione<sup>774</sup> dei Ministri del lavoro e dell'occupazione del G20 del 23 aprile 2020, a sostegno di una 'piena cooperazione globale', al fine di salvaguardare il lavoro e le retribuzioni delle persone.

Nel corso dei primi giorni di pandemia, più precisamente in data 18 marzo 2020, anche l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) ha dato avvio ad una serie di iniziative e studi relativi all'impatto della pandemia sul mondo del lavoro, attraverso la summenzionata Nota '*COVID-19 and world of work: Impacts and responses*'<sup>775</sup>, con cui ha elaborato una valutazione preliminare sulla perdita produttiva, occupazionale e reddituale cagionata dall'emergenza sanitaria. La Nota, inoltre, contiene le linee guida per una risposta decisa, coordinata e immediata ('*decisive, co-ordinated and immediate response*'), sulla scorta degli insegnamenti appresi nella gestione della crisi economica scoppiata nel 2008 e mediante una forte *leadership* multilaterale basata su tre pilastri: proteggere la salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro; stimolare l'economia e la domanda di lavoro; sostenere l'occupazione e il reddito da lavoro. Per quel che qui più interessa, l'OIL ha sin da subito evidenziato la necessità di tutelare la salute dei lavoratori e di sostenere una maggiore conciliazione vita-lavoro attraverso l'impiego sia del telelavoro che di modalità lavorative 'agili' e la previsione di congedi parentali, così come di garantire l'accesso ai congedi di malattia retribuiti, anche istituiti *ad hoc*, per i lavoratori contagiati e in quarantena.

In effetti, le misure di *lockdown*, che hanno spesso incluso la chiusura delle scuole e dei luoghi di assistenza alle famiglie, hanno incrementato l'esigenza di conciliare i tempi di vita e di lavoro delle persone lavoratrici imponendo il dispiegamento di strumenti di flessibilità lavorativa e di protezione sociale. A raccogliere le istanze dei lavoratori sul *work-life balance* sono le raccomandazioni congiunte OIL-UNICEF<sup>776</sup> che forniscono un orientamento ai datori di lavoro per supportare i lavoratori e le loro famiglie durante la pandemia. Un riferimento particolare è dedicato alle lavoratrici, soprattutto per due ordini di ragioni: da una parte, le donne, già prima della crisi, svolgevano più dei tre quarti del lavoro di assistenza non retribuito a livello globale; dall'altra, il settore sanitario e assistenziale, ad oggi sotto pressione, ha un elevato tasso di occupazione femminile. A livello pratico, tra le numerose misure suggerite dalle linee guida, emerge la necessità di adottare accordi di lavoro "a misura di famiglia" per concedere ai lavoratori maggiore flessibilità nello svolgimento del proprio lavoro. Qualora il lavoro flessibile non fosse possibile, i datori di lavoro dovrebbero prendere in considerazione altre forme di sostegno per i lavoratori-genitori, come le misure di assistenza all'infanzia.

La pandemia ha pertanto messo in luce che la tutela della salute dei lavoratori, nella sua accezione più ampia, si fonda sì sulle misure prevenzionistiche nei luoghi di lavoro, ma anche su nuove modalità di organizzazione del lavoro che intercettino le esigenze di vita dei lavoratori, sollecitandone al tempo stesso la produttività e investendo nel patrimonio esperienziale che le imprese sono state costrette a collezionare durante le fasi di *lockdown* e quelle successive di 'convivenza' col virus. In questi termini, molti attori internazionali – tra cui istituzioni, parti sociali, organizzazioni e agenzie specializzate – hanno evidenziato l'opportunità di valorizzare le nuove modalità organizzative del lavoro anche al fine di non vanificare gli sforzi delle imprese finalizzati ad una improvvisa e repentina riorganizzazione del lavoro in modalità agile o mediante la rimodulazione di orari di lavoro 'sostenibili' dal punto di vista prevenzionistico e della produttività, predisponendo quelle basi gestionali e tecnologiche che possono essere "messe a sistema".

## **2.1. Le questioni globali sulla gestione della salute e sicurezza e sull'adozione di nuove modalità di organizzazione del lavoro: dagli studi agli strumenti pratici**

Durante le fasi più stringenti di *lockdown* in molti Stati nel mondo, nella consueta data del 28 aprile, si è celebrata la ricorrenza della Giornata mondiale della Salute e Sicurezza sul Lavoro, quest'anno debitamente dedicata alla tutela della salute dei lavoratori dal Covid-19. La Giornata è stata così l'occasione per delineare le principali sfide in materia di SSL correlate al rischio-contagio e, più in generale, alla situazione pandemica globale.

---

<sup>773</sup> G20, *Extraordinary G20 Leaders' Summit. Statement on COVID-19*, 26 marzo 2020.

<sup>774</sup> G20, '*G20 Labor and Employment Ministers' Statement on COVID-19*', dichiarazione ministeriale, 23 aprile 2020.

<sup>775</sup> Cfr. *supra* sezione I, cap. II.

<sup>776</sup> OIL, UNICEF, '*Family-friendly policies and other good workplace practices in the context of Covid-19: Key steps employers can take*', *interim recommendations*, 27 marzo 2020.

*In primis*, l'OIL ha pubblicato per l'occasione il rapporto *'In the face of a pandemic: Ensuring Safety and Health at Work'*<sup>777</sup>, al fine di sensibilizzare l'adozione di buone pratiche di gestione della SSL, quale fattore strategico per la prevenzione delle infezioni, come già dimostrato dalle recenti esperienze relative ai focolai di SARS, H1N1 ed Ebola. È da evidenziare che l'OIL richiama espressamente la necessità di adottare e di affinare i modelli di organizzazione e gestione (*OSH Management System – OSH-MS*), introdotti in molti Paesi industrializzati e in via di sviluppo; tali modelli, infatti, rappresentano strumenti adatti ad affrontare le emergenze, poiché incentrati sul miglioramento continuo delle misure organizzative sottese alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Contestualizzando il loro impiego durante una pandemia, i modelli di organizzazione e gestione dovrebbero includere un piano di risposta alle emergenze che preveda, tra i diversi possibili scenari, anche l'eventualità di una situazione pandemica. In ogni caso, poi, i datori di lavoro sono chiamati a valutare il rischio di contagio nel processo di valutazione dei rischi, adottando le misure di prevenzione sulla base di due criteri: la probabilità di esposizione al contagio – in base alle informazioni sulle malattie infettive e alle caratteristiche dell'organizzazione del lavoro – e la gravità delle conseguenze sulla salute dei lavoratori, tenendo in considerazione le informazioni sui fattori che influenzano tale parametro, come età e patologie pregresse. A corroborare quanto precedentemente evidenziato, un particolare *warning* che l'OIL ha lanciato è relativo ai rischi psicosociali cagionati dalla pandemia, per contrastare i quali le misure di conciliazione vita-lavoro rappresentano uno strumento efficace, in un momento in cui oltre agli oneri lavorativi si intensificano quelli familiari legati alla cura dei figli e dei familiari non autosufficienti.

Tra tutti gli strumenti di *work-life balance*, l'OIL ha soprattutto sollecitato l'impiego del lavoro da remoto, funzionale a tre scopi: mitigare le perdite in termini di posti di lavoro; consentire la prosecuzione delle attività economico-produttive; proteggere la popolazione dal contagio<sup>778</sup>. Nonostante i possibili benefici di questa modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, l'Organizzazione – stimando la potenziale quota di lavoratori che, nelle diverse regioni del mondo, potrebbero svolgere la propria attività lavorativa da casa – ha dimostrato che il lavoro da remoto, nelle sue diverse forme, rimane uno strumento ancora poco utilizzato. In linea generale, a metà aprile 2020, ben 59 Paesi nel mondo hanno stabilito il telelavoro per i dipendenti pubblici dei servizi non essenziali. Inoltre, a prescindere dalle misure di *lockdown* adottate, tutti i Governi del mondo hanno sollecitato l'utilizzo del telelavoro nel settore privato. Secondo recenti ricerche, condotte con una metodologia basata sul *Occupational Information Network (O\*NET)*, il telelavoro sarebbe compatibile con il 34% dei lavori negli Stati Uniti, il 24% dei lavori in Italia, il 28% in Francia, il 29% in Germania, il 25% in Spagna e il 31% in Svezia e Regno Unito. Ulteriori studi, basati su metodologie diverse, sono pervenuti a conclusioni molto simili.

Addivenendo ai dati OIL, l'Organizzazione stima che il 7,9% della forza lavoro mondiale (circa 260 milioni di lavoratori) lavorava da casa in modo permanente prima della pandemia. Queste stime si basano su dati provenienti da 118 Paesi che rappresentano l'86% dell'occupazione globale. Tuttavia, è da considerare che le stime non includono solamente i telelavoratori, ma anche altri gruppi di lavoratori, come i lavoratori autonomi, i liberi professionisti e gli artigiani.

Inoltre, le stime includono un numero elevato di lavoratori dipendenti: essi rappresentano il 18,8% del numero totale dei lavoratori a domicilio in tutto il mondo, raggiungendo il 55,1% nei Paesi ad alto reddito. Tra questi, il 2,9% lavorava esclusivamente o principalmente da casa prima della pandemia.

Ad ogni modo, il numero delle persone che svolgono un lavoro compatibile con il telelavoro è molto più elevato. Secondo le stime su 19 Paesi, condotte da diversi esperti del mercato del lavoro, alcuni lavori sono incompatibili con il lavoro da remoto, dagli addetti all'assistenza e alle vendite, agli operai delle fabbriche: in questi casi, la compatibilità varia dallo 0% al 2%. All'opposto, la metà di manager e professionisti potrebbe lavorare da casa. Inoltre, i lavoratori d'ufficio sono compatibili con il telelavoro nel 20% dei casi nei Paesi a basso-medio reddito e nel 42% dei casi nei Paesi a reddito alto.

In base ai calcoli OIL basati su tali stime, circa il 18% dei lavoratori svolge attività professionali compatibili e vive in Paesi con infrastrutture (economiche, occupazionali e digitali) che consentirebbero loro di svolgere efficacemente il proprio lavoro da casa.

Per tale ragione, esistono notevoli differenze tra le regioni del mondo. Tali differenze si registrano anche in relazione al livello di reddito: circa il 30% dei lavoratori nordamericani e dell'Europa occidentale potrebbero lavorare da casa, a differenza del solo 6% dei lavoratori dell'Africa subsahariana e dell'8% dei lavoratori dell'Asia meridionale. I lavoratori compatibili dell'America Latina e dell'Est Europa si collocano rispettivamente tra il 23% e il 18%.

---

<sup>777</sup> OIL, *'In the face of a pandemic: Ensuring Safety and Health at Work'*, 22 aprile 2020.

<sup>778</sup> Sul punto e sulla successiva analisi, OIL, *'Working from Home: A potential measure for mitigating the COVID-19 pandemic'*, policy brief, ultimo agg. 7 maggio 2020.

Alla luce di questo quadro prospettico, l'OIL ha sottolineato<sup>779</sup> che è anzitutto essenziale un cambiamento di quella mentalità manageriale riluttante al suo impiego. È infatti possibile una gestione efficace del lavoro sia attraverso una chiara identificazione di compiti e obiettivi di lavoro, che mediante la costante supervisione e il continuo confronto con i lavoratori sui progressi raggiunti. In secondo luogo, è necessario fornire strumenti e formazione ai lavoratori, con particolare riferimento alle attrezzature tecnologiche e ad una formazione mirata per i manager e i lavoratori. D'altro canto, al fine di contrastare il rischio di isolamento sociale, è opportuno compiere ogni sforzo per sollecitare il contatto dei telelavoratori con i propri colleghi. In terzo luogo, tutte le parti coinvolte – dai manager ai telelavoratori – devono delineare chiare aspettative condivise che includano una pianificazione dei tempi di lavoro, al fine di contrastare il rischio di offuscare il confine tra tempi di vita e di lavoro.

È poi importante dare evidenza dell'appello lanciato dall'OIL sulla prosecuzione della formazione dei lavoratori durante la pandemia<sup>780</sup>. L'OIL evidenzia che la crisi sanitaria offre un'opportunità per lo sviluppo di soluzioni di formazione per i lavoratori più flessibili che sfruttino al meglio l'apprendimento a distanza e le soluzioni digitali. D'altronde, con la chiusura delle scuole nel mondo, molti Paesi – tra cui l'Italia – si sono attrezzati per erogare l'istruzione scolastica in modo telematico. Tuttavia, i sistemi educativi europei risultano essere impreparati alla digitalizzazione, con il 40% dei cittadini dell'UE senza competenze digitali di base, mentre meno del 40% di insegnanti e formatori ricevono una formazione specifica sulle tecnologie educative durante il loro percorso formativo iniziale per l'insegnamento.

Attraverso alcune strategie mirate dovrebbe pertanto essere incentivato l'impiego di soluzioni a distanza per l'istruzione e la formazione tecnica e professionale (*Technical and Vocational Education and Training - TVET*), che in Europa – secondo una recente indagine della Commissione europea<sup>781</sup> – non rientra tra gli ambiti di formazione in cui è offerto un rilevante numero di corsi e moduli di apprendimento online. Tra i Paesi europei in cui sono stati sviluppati programmi online per il TVET, l'OIL menziona Irlanda, Francia, Belgio, Spagna, Croazia e Romania.

I percorsi formativi si avvalgono di semplici strumenti di messaggistica (WhatsApp, Facebook, ecc.), ma anche di piattaforme digitali di formazione più sofisticate. Inoltre, nella maggior parte dei casi, le opzioni di apprendimento a distanza si concentrano esclusivamente sulla conoscenza teorica, ma in alcuni casi, al fine di sviluppare le abilità pratiche legate ad uno specifico lavoro, sono fornite dimostrazioni attraverso video oppure attraverso istruzioni *step-by-step*. Non mancano poi esempi di formazione di gruppo, finalizzati a stimolare la cooperazione e l'interazione sociale, nonché percorsi di formazione dedicati allo sviluppo di competenze trasversali.

Per di più, sono in fase di studio e di prima implementazione le soluzioni per portare avanti i programmi di formazione *'work-based'* (WBL). Tra gli esempi riportati, è stata inserita l'Italia, dove si stanno promuovendo programmi di WBL attraverso l'utilizzo di imprese simulate, mentre alcune istituzioni hanno sperimentato soluzioni di tirocinio a distanza in cui i discenti intraprendono esperienze di lavoro reali da remoto, eseguendo compiti sotto la supervisione del personale d'impresa e con il supporto pedagogico fornito attraverso un'infrastruttura di apprendimento IT.

A fronte delle difficoltà che il mondo dell'istruzione e della formazione sta vivendo, dovrebbero quindi essere adottate strategie mirate: in primo luogo, le risorse umane e finanziarie dovrebbero essere mobilitate per garantire l'accesso universale alle infrastrutture digitali, agli strumenti e alle moderne tecnologie di apprendimento; in secondo luogo, i dirigenti universitari, gli insegnanti, i formatori e gli stessi discenti hanno bisogno di formazione e supporto per l'apprendimento a distanza e online; in terzo luogo, i fornitori della formazione dovrebbero rivedere i modelli di insegnamento e apprendimento al fine di sfruttare al meglio le risorse e gli strumenti digitali.

Merita inoltre una menzione l'appello lanciato dall'ITUC e dall'ETUC in merito al riconoscimento della malattia professionale da Covid-19. Proprio in occasione della Giornata mondiale sulla SSL, ITUC e i sindacati partners hanno chiesto che il contagio da Covid-19 sia riconosciuto come malattia professionale, al fine di garantire una maggiore protezione sociale dei lavoratori<sup>782</sup>. In effetti, tale riconoscimento, nei diversi ordinamenti giuridici statali, risulta ancora più urgente in questo momento, in cui i Paesi hanno avviato la 'Fase 2'. Secondo ITUC, il riconoscimento dovrebbe prevedere la presunzione che il contagio sia avvenuto in occasione di lavoro, a meno che non siano fornite prove contrarie.

Nella stessa occasione, ETUC, in una lettera rivolta a Nicholas Schmit (Commissario europeo per il Lavoro e i Diritti Sociali) ha richiesto il riconoscimento, a livello europeo, del contagio da Covid-19 come malattia professionale<sup>783</sup>.

---

<sup>779</sup> OIL, *'Keys for effective teleworking during the COVID-19 pandemic'*, Jon Messenger, esperto OIL sull'orario di lavoro, 26 marzo 2020.

<sup>780</sup> OIL, *'Distance and Online Learning during the time of COVID-19'*, policy brief, aprile 2020.

<sup>781</sup> Commissione europea, *'Survey on Addressing COVID-19 Emergency for VET Providers and Policy Makers'*, link: [https://ec.europa.eu/social/vocational-skills-week/fight-against-covid-19\\_en](https://ec.europa.eu/social/vocational-skills-week/fight-against-covid-19_en).

<sup>782</sup> ITUC, *'Council of Global Unions Statement on Recognition of COVID-19 as an Occupational Disease'*, 28 aprile 2020.

<sup>783</sup> ETUC, *'International Workers' Memorial Day 2020: Recognising COVID-19 as an occupational disease'*, 27 aprile 2020.

A dare man forte a tale appello è l'OIL che ha descritto i regimi di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro come uno dei 'key actors' nella lotta al Covid-19<sup>784</sup>.

Facendo un passo in avanti, con il miglioramento della situazione epidemiologia e la graduale riapertura delle attività produttive e lavorative, la comunità internazionale ha dovuto affrontare le questioni prevenzionistiche correlate al ritorno al lavoro in sicurezza, anche in ragione delle diverse disposizioni relative al contenimento del contagio decise dai Governi e Legislatori nazionali.

È utile in questo contesto passare brevemente in rassegna le linee guida per il ritorno sicuro al lavoro elaborate dall'OIL e dall'EU-OSHA.

Anzitutto, la guida '*A safe and healthy return to work during the COVID-19 pandemic*'<sup>785</sup> dell'OIL fornisce orientamenti generici per la valutazione del rischio nei luoghi di lavoro e per l'attuazione di misure preventive e protettive secondo una gerarchia di controlli. Anzitutto, una gestione efficace della prevenzione in azienda deve essere basata sulla cooperazione tra il *management*, i lavoratori, il medico competente e i servizi dedicati alla salute e sicurezza sul lavoro. A partire da tale sinergia, dovrebbero essere elaborati dei piani operativi per la prevenzione e la mitigazione del rischio di contagio, anche nel contesto dei piani di continuità aziendale. Inoltre, la valutazione dei rischi dovrebbe seguire un approccio integrato, tenendo conto degli altri rischi presenti sul luogo di lavoro ed evitando che l'attuazione delle nuove misure volte a prevenire l'esposizione al virus creino nuove fonti di rischio. Il documento, infine, passa in rassegna una strategia prevenzionistica basata sulla gerarchia di controlli che struttura le misure di protezione dall'ordine del più efficace al meno efficace e che ricomprende – in una logica sussidiaria – l'eliminazione della fonte di rischio, la sua sostituzione, i controlli tecnici, i controlli amministrativi e infine, *in extrema ratio*, l'impiego dei DPI.

La seconda guida dell'OIL '*Safe Return to Work: Ten Action Points*'<sup>786</sup>, seguendo un approccio tecnico-operativo, suggerisce una strategia prevenzionistica basata su dieci punti:

- 1 creare un team – opportunamente formato – per pianificare e organizzare il ritorno al lavoro;
- 2 decidere il rientro in attività sulla base della valutazione dei rischi e delle misure di prevenzioni adottate, prediligendo una ripresa graduale in cui identificare i fattori di rischio eventualmente emersi dalla riapertura;
- 3 adottare le necessarie misure tecniche, organizzative e amministrative, a partire dalla garanzia del distanziamento sociale e di un'adeguata ventilazione dei luoghi di lavoro, così come dalle misure volte ad evitare gli assembramenti, anche mediante l'impiego del telelavoro, delle turnazioni, delle rimodulazioni degli orari di lavoro e della limitazione delle aree comuni. Sarà pertanto necessario formare i lavoratori sulle disposizioni da seguire.
- 4 Pulire e disinfettare regolarmente i luoghi di lavoro, incrementandone la ordinaria frequenza. I lavoratori dovrebbero essere incoraggiati ad evitare la condivisione di oggetti e strumenti, dovrebbero essere informati sui programmi di pulizia e disinfestazione e dovrebbero poter comunicare eventuali problematiche riscontrate in relazione alle misure igieniche aziendali. Ogni lavoratore dovrebbe poi contribuire mantenendo pulita la propria postazione e/o la propria area di lavoro.
- 5 Promuovere l'igiene personale, soprattutto attraverso il lavaggio frequente delle mani con acqua e sapone per almeno 40 secondi o con un gel disinfettante con almeno il 60% di alcol per almeno 20 secondi. I datori di lavoro dovranno dunque installare strutture per il lavaggio delle mani o per la distribuzione del gel disinfettante, sia all'ingresso che dentro i luoghi di lavoro, prediligendo gli asciugamani monouso (es. di carta).
- 6 Fornire gratuitamente i DPI laddove ritenuti necessari sulla base della valutazione dei rischi, formando i lavoratori sul loro impiego.
- 7 Organizzare la sorveglianza sanitaria, sviluppando protocolli per casi di sospetto e confermato contagio e provvedendo, al contempo, alla protezione dei dati sanitari e privati. I lavoratori con sintomi e contagiati dovranno rimanere a casa.
- 8 Considerare gli altri rischi, compresi quelli psicosociali. Ad esempio, i lavoratori dovrebbero essere costantemente informati sull'evolversi della situazione e dovrebbero godere di un adeguato equilibrio tra vita e lavoro.
- 9 Sviluppare o revisionare i piani di emergenza ed evacuazione in relazione al rischio-contagio.
- 10 Revisionare le misure di prevenzione all'evolversi della situazione epidemiologica, anche creando e aggiornando i registri relativi agli infortuni sul lavoro e alle malattie professionali.

Parallelamente, sul versante europeo, l'EU-OSHA ha pubblicato le proprie linee guida per il rientro al lavoro<sup>787</sup>. Anche

---

<sup>784</sup> OIL, '*A safe and healthy return to work during the COVID-19 pandemic*', *policy brief*, maggio 2020.

<sup>785</sup> OIL, '*A safe and healthy return to work during the COVID-19 pandemic*', cit.

<sup>786</sup> OIL, '*Safe Return to Work: Ten Action Points*', *practical guidance*, maggio 2020.

<sup>787</sup> EU-OSHA, '*COVID-19: Back to the workplace - Adapting workplaces and protecting workers*', 24 aprile 2020.



l'Agenzia europea evidenzia che l'aggiornamento della valutazione dei rischi è il punto di partenza per la corretta gestione e implementazione delle misure anticontagio, partendo dal presupposto che i datori di lavoro sono chiamati alla riorganizzazione del lavoro in funzione delle note misure sul distanziamento sociale, sull'igiene e sull'impiego dei DPI. Nel processo di revisione della valutazione dei rischi, tanto il coinvolgimento dei lavoratori che la consulenza di professionisti rappresentano un fattore strategico.

Delineando gli step sottesi all'aggiornamento, è necessario prendere in considerazione gli *input* esterni, cioè le informazioni ufficiali e aggiornate relative al tasso di contagio della zona geografica in cui l'impresa è localizzata. Successivamente, sarà necessario aggiornare la valutazione e, come *output* finale, adottare un piano d'azione contenente le misure anticontagio.

Al fine di eliminare il rischio e, se non fosse possibile, minimizzarlo, dovranno essere anzitutto adottate misure collettive, integrate, se del caso, con mirate disposizioni individuali (uso dei DPI, ecc). Di conseguenza, a monte, assume priorità la graduale ripresa delle attività, a partire da quelle ritenute essenziali, impiegando il telelavoro ogniqualvolta sia possibile e soprattutto a beneficio dei lavoratori più anziani e con patologie pregresse e delle lavoratrici gestanti. Per i lavoratori in presenza, è suggerito un distanziamento di due metri, anche attraverso la possibile delimitazione delle aree di lavoro con delle barriere fisiche. Sarà poi necessario minimizzare le interazioni fisiche con i clienti e i fornitori. qualora le interazioni fisiche siano inevitabili, non dovrebbero durare più di 15 minuti.

Sarà poi necessaria una riorganizzazione dei tempi di lavoro, proprio al fine di sostenere il distanziamento sociale. Pertanto, i tempi dell'attività lavorativa, delle pause e dei cambi-turno dovranno essere ridefiniti al fine di ridurre al minimo la co-presenza dei lavoratori. In aggiunta, il datore di lavoro è chiamato ad una sanificazione periodica dei locali aziendali e delle strumentazioni, alla fornitura di prodotti igienizzanti per i lavoratori e alla predisposizione di servizi igienici e spogliatoi che consentano l'ingresso di una sola persona alla volta.

Secondo le linee guida dell'EU-OSHA, soltanto nel caso in cui tali misure risultino insufficienti, dovrebbero essere forniti i DPI, garantendo la formazione dei lavoratori sul loro corretto impiego.

La valutazione dei rischi, l'elaborazione di un piano operativo per la ripresa (possibilmente in più fasi) e l'informazione dei lavoratori sulle misure adottate dovranno essere espletate prima del rientro sul luogo di lavoro.

Per quanto concerne i telelavoratori, essi dovrebbero essere informati sulle misure ergonomiche e sulla necessità di effettuare più pause durante il lavoro. Inoltre, dovrebbe essere consentito loro di portare a casa le strumentazioni di lavoro e dovrebbe essere garantita l'assistenza IT. Ulteriori precauzioni riguardano il sovraccarico da lavoro, il coinvolgimento dei telelavoratori tramite interazioni telematiche e una certa flessibilità organizzativa per coloro che hanno rilevanti oneri familiari.

Particolare attenzione, poi, deve essere riservata alla salute mentale dei lavoratori, in particolare in relazione alla gestione dell'ansia e dello stress, cagionati dall'isolamento, dalle preoccupazioni sul contagio a lavoro e da eventuali traumi a seguito di perdite familiari legate al coronavirus. I dirigenti sono invitati a mostrare vicinanza ai lavoratori, anche spronandoli (senza imposizioni) alla condivisione delle preoccupazioni e fornendo tutte le informazioni e l'assistenza necessaria.

Di cruciale rilevanza è la prevenzione del sovraccarico da lavoro, spesso cagionata dalle numerose assenze di cui le imprese potranno soffrire al momento della riapertura. Pertanto, dal momento che i lavoratori operativi potranno sopportare un sovraccarico limitato, i manager potrebbero riorganizzare ruoli e responsabilità, garantendo la necessaria formazione ai lavoratori interessati. Infine, i datori di lavoro devono sostenere il rientro dei lavoratori guariti dal Covid-19, i quali spesso soffrono di debolezza muscolare, problemi con la memoria e la concentrazione e difficoltà nel rientrare nei ritmi lavorativi. È opportuno evidenziare che, in allegato alle linee guida, è riportata una tabella contenente i link istituzionali consultabili per approfondire le principali misure di SSL adottate dagli Stati membri per la ripresa delle diverse attività economiche e produttive.

Oltre alle linee guida, è da segnalare che l'EU-OSHA ha elaborato uno strumento operativo *online* di valutazione del rischio Covid-19 all'interno della piattaforma OiRA<sup>788</sup>. Come supporto ai datori di lavoro europei, lo strumento di *risk assessment* prende in considerazione situazioni di vario tipo, come la gestione dei lavoratori con sospetti sintomi da contagio e delle misure di distanziamento sociale, da adattare alle diverse disposizioni nazionali in materia.

In aggiunta, l'Agenzia, all'interno del documento di discussione '*Smart Personal Protective Equipment: intelligent protection for the future*'<sup>789</sup>, ha analizzato i benefici e le difficoltà correlate all'impiego dei DPI intelligenti che – prodotti

---

<sup>788</sup> Per accedere allo strumento OiRA, il link:

[https://oiraproject.eu/oiraproject/eu/covid-19/covid-19/++session++1098883/@@start?initial\\_view=1&new\\_session=1](https://oiraproject.eu/oiraproject/eu/covid-19/covid-19/++session++1098883/@@start?initial_view=1&new_session=1).

<sup>789</sup> EU-OSHA, '*Smart Personal Protective Equipment: intelligent protection for the future*', discussion paper, 2 giugno 2020.

con materiali o componenti elettronici avanzati e dotati di meccanismi di registrazione di dati – permettono di garantire una sicurezza e un confort maggiore per i lavoratori. Il documento contiene inoltre dei suggerimenti sull'impiego dei DPI intelligenti, ponendo l'attenzione sulla necessità di una stretta collaborazione tra utenti e fabbricanti.

## **2.2. L'allarme globale sulla tutela dei lavoratori più vulnerabili**

### **2.2.1. Dal diritto alla salute alla protezione sociale dei *vulnerable workers***

La pandemia ha alimentato il dibattito istituzionale sulla mancanza di un livello adeguato di tutele lavoristiche, ma anche previdenziali, per i lavoratori vulnerabili e non standard. A ciò, si sono aggiunte le considerazioni in merito all'accesso ai servizi sanitari per le persone con un accentuato svantaggio socioeconomico e, dunque, in altri termini, per coloro che godono di peggiori condizioni di vita e di lavoro.

L'OIL ha messo in evidenza l'inadeguatezza dei sistemi sanitari nazionali di fronte ad una emergenza sanitaria, in un momento in cui ogni individuo è sicuro solo quando lo è anche il più vulnerabile<sup>790</sup>. Allarmanti sono i numeri globali relativi alla copertura assicurativa dei sistemi di sicurezza sociale: quasi il 40% della popolazione mondiale non ha alcuna assicurazione sanitaria o accesso ai servizi sanitari nazionali. Ogni anno, circa 800 milioni di persone spendono almeno il 10% del *budget* familiare per l'assistenza sanitaria e 100 milioni di persone cadono in povertà a causa delle spese mediche.

Un'importante panoramica europea sulla garanzia del diritto alla salute alla prova del Covid-19 è stata delineata dall'ETUC<sup>791</sup>. Anzitutto, la Confederazione dei sindacati europei evidenzia che le politiche economiche basate sulla disciplina fiscale e sulla *austerità* hanno avuto un forte impatto sul funzionamento dei sistemi sanitari, i quali negli ultimi anni sono stati considerati una spesa per i bilanci pubblici piuttosto che una risorsa; ciò, nonostante l'invecchiamento progressivo della popolazione europea, che inevitabilmente ha aumentato la richiesta di assistenza sanitaria, a prescindere dall'emergenza in corso. Questo approccio era dimostrato dal fatto che, prima della pandemia, un cittadino europeo su tre rinunciava ai trattamenti sanitari a causa degli eccessivi costi. Pertanto, nonostante le esigenze sanitarie aumentino, i Paesi europei – tra cui l'Italia – hanno speso sempre meno per la Sanità pubblica.

Tra l'altro, sulla disparità di accesso ad una adeguata assistenza sanitaria pre-Covid incideva lo stato socioeconomico delle persone: in particolare, coloro che soffrivano di inadeguate condizioni di vita e di lavoro (donne, anziani, migranti e lavoratori atipici) erano maggiormente esposti a cattive condizioni di lavoro e a cure insufficienti. Secondo i dati Eurostat riferiti al 2018, la disparità di reddito dei cittadini più ricchi (1/5 della popolazione) rispetto ai cittadini più poveri (1/5 della popolazione) è la seguente: in Germania, il reddito dei più ricchi è 4,3 volte maggiore rispetto ai più poveri; in Francia il gap sale a 4,6, mentre in Gran Bretagna a 5,1. Al contrario, nel Nord Europa la disparità è inferiore alle 4 volte. L'Italia è in cima alla classifica per entità di disuguaglianze: nel Bel Paese, il reddito dei cittadini più ricchi (1/5 della popolazione) è 6,3 volte maggiore rispetto al reddito dei cittadini più poveri (1/5 della popolazione). Elaborando una media a livello europeo, i più ricchi guadagnano 5 volte di più rispetto ai cittadini più poveri.

Tale scenario si ripercuote sull'emergenza sanitaria, perché l'incidenza di morti per il Covid-19 è molto elevata tra le persone con patologie pregresse. Pertanto, in assenza di politiche che colmino i divari salariali, si rischia di rafforzare il 'circolo vizioso' in cui le persone socialmente ed economicamente più svantaggiate hanno maggiore probabilità di soffrire di cattive condizioni di salute, soprattutto durante la pandemia.

In merito ai sistemi sanitari nazionali, le politiche di *austerità* hanno avuto un forte impatto sulla qualità e sulla copertura dei servizi essenziali offerti ai pazienti, oltre che sulle condizioni di lavoro del settore, oggetti di tagli al personale. Inoltre, in tutta Europa, a fronte del perdurante blocco degli aumenti salariali, nel periodo pandemico sono previsti scarsi compensi per il carico di lavoro extra.

Ulteriormente, a causa della privatizzazione e della commercializzazione dei servizi di assistenza, molti lavoratori del settore non hanno accesso alle misure di protezione sociale e di mantenimento del reddito che invece un impiego pubblico avrebbe garantito.

In alcuni Paesi, tra l'altro, il contagio da Covid-19 lavoro-correlato – molto diffuso nel settore sanitario – non è stato equiparato ad una malattia professionale e, pertanto, in questi casi è precluso l'accesso alle prestazioni di malattia professionale e infortunio sul lavoro. A queste evidenze si aggiunga l'insufficiente fornitura di dispositivi di protezione individuale e il grande impatto dell'emergenza sulla salute psico-sociale e mentale degli operatori sanitari.

È pertanto evidente, secondo ETUC, che il 'Patto di stabilità e crescita' non può prevedere solamente il criterio dell'invec-

---

<sup>790</sup> OIL, 'COVID-19: Social protection systems failing vulnerable groups', commento di Shahra Razavi, Direttore OIL del Dipartimento di protezione sociale, 25 marzo 2020.

<sup>791</sup> ETUC, 'Health care during the Covid19 crisis: the results of short-sighted economic policies that put public safety and human health at stake', 5 maggio 2020.

chiamamento della popolazione per valutare la riduzione della spesa pubblica, come oggi avviene. Esistono numerosi ulteriori parametri oggettivi sulle conseguenze della *spending review*: il calo dei finanziamenti per la Sanità pubblica; l'aumento delle spese vive da parte delle persone per accedere all'assistenza sanitaria; il calo del numero dei letti d'ospedale per abitante. A ciò, ora si sommano l'insieme delle carenze di personale, strutture e forniture per affrontare l'emergenza sanitaria. Numeri alla mano, nell'UE la spesa pubblica è rimasta stabile o in calo (-0,1% del PIL) nel 2015 e 2017. Gli investimenti pubblici in infrastrutture - che possono includere quelle per la Sanità e l'assistenza a lungo termine - sono diminuiti. Si pensi che, nel 2008, la spesa delle persone necessaria per coprire le cure sanitarie variava tra il 12% e il 28% della spesa totale per beni e servizi sanitari, mentre nel 2018 il range era assai più ampio, tra il 10 e il 45%. La stessa Commissione europea, nell'*Annual Growth Survey* del 2019, aveva affermato che, per garantire la sostenibilità fiscale e mantenere l'accesso universale a un'assistenza sanitaria di qualità, gli Stati membri avrebbero dovuto aumentare il rapporto costi-benefici investendo nell'innovazione, migliorando l'integrazione dell'assistenza sanitaria a livello ambulatoriale, specialistico e ospedaliero e rafforzando i collegamenti con l'assistenza sociale per soddisfare le esigenze di una popolazione che invecchia.

Tuttavia, secondo ETUC, tali valutazioni sono il frutto di un approccio ambivalente, basato sul compromesso, senza alcun esplicito richiamo agli investimenti nel settore che intercettino le reali esigenze della popolazione, nonché alla concreta efficacia della privatizzazione e all'importanza della prevenzione. Per di più, ETUC denuncia lo scarso impegno del Consiglio UE, responsabile delle raccomandazioni indirizzate agli Stati membri: ad esempio, non sono state rivolte raccomandazioni alla Spagna e all'Italia sulla necessità di finanziamenti pubblici nella Sanità, nonostante le reali carenze dei sistemi sanitari nazionali.

Per tali ragioni, la Confederazione chiede che la spesa pubblica sia intensificata in proporzione alle esigenze e ai diritti umani più elementari per una vita dignitosa in ogni età e in tutte le condizioni di lavoro. Ma non solo. Secondo ETUC è necessario un approccio europeo alla sanità pubblica attraverso l'attribuzione di competenze settoriali alle istituzioni europee. In linea generale, è necessario adottare un approccio prevenzionistico multidimensionale, cioè basato sul ciclo vitale composto da educazione, assistenza sanitaria e salute e sicurezza sul lavoro.

Ulteriore 'filone' del dibattito sui lavoratori vulnerabili riguarda la copertura dei sistemi di protezione sociale. Come evidenzia l'OIL, il ruolo delle misure pubbliche di protezione e assistenza sociale per supportare le persone e le famiglie nell'emergenza economico-sociale scaturita dalla pandemia è cruciale per la sopravvivenza sistemica dei Paesi<sup>792</sup>. Ad esempio, meno di due terzi di tutti i Paesi del mondo mettono a disposizione un regime di assicurazione sociale e/o di assistenza sociale che fornisce prestazioni di malattia, mentre le tutele per le persone disoccupate sono gravemente inadeguate, nonostante il loro ruolo fondamentale nel sostenere i redditi delle famiglie e stabilizzare la domanda aggregata: si pensi che solo un disoccupato su cinque in tutto il mondo può contare su sussidi di disoccupazione. In generale, il 55% della popolazione mondiale - circa quattro miliardi di persone - non beneficia di alcuna forma di protezione sociale e molti Paesi si affidano a soluzioni di mercato, non accessibili ai gruppi di persone più vulnerabili, generando una grave minaccia al benessere di intere società e dell'intera comunità globale.

Tra i *vulnerable workers*, come noto, si annoverano i lavoratori atipici, sui quali l'OIL si è espresso in uno dei primi approfondimenti dedicati al tema del Covid-19<sup>793</sup>. In particolare, l'economista dell'OIL Janine Berg ha evidenziato che, se i *mass media* mettono in evidenza il rischio di licenziamento e perdita salariale dei lavoratori dipendenti, un'ulteriore sfida è altresì rappresentata dalla tutela dei lavoratori atipici, da coloro che sono assunti a tempo determinato o part-time ai lavoratori in somministrazione, fino a coloro che prestano una attività lavorativa nel settore della *gig economy*. Questo eterogeneo gruppo di lavoratori vulnerabili sono tutelati in minor misura dai sistemi di protezione sociale e, spesso, non hanno accesso neppure ai congedi retribuiti. Per di più, dal momento che molti Paesi stabiliscono delle soglie di ammissibilità per l'accesso agli strumenti di sicurezza sociale (ore minime di lavoro settimanale, guadagni minimi, numero minimo di mesi di lavoro e di periodi di contribuzione), i lavoratori atipici rimangono spesso sprovvisti di adeguate protezioni.

Nel corso degli ultimi decenni, l'OIL ha adottato una serie di norme internazionali per promuovere la parità di trattamento dei lavoratori a tempo determinato, in somministrazione e a domicilio: ad esempio, l'art. 6 della Convenzione n. 175 sul lavoro a tempo parziale del 1994 stabilisce che i regimi di sicurezza sociale obbligatori devono essere adattati in modo che i lavoratori a tempo parziale godano di condizioni equivalenti a quelle dei lavoratori a tempo pieno comparabili. Inoltre, qualora siano previste soglie di accesso, queste dovrebbero essere periodicamente revisionate. Più recentemente, invece, con la Raccomandazione n. 202 del 2012, l'OIL ha sollecitato i Paesi membri a garantire un livello minimo di sicurezza sociale a quante più persone possibili.

---

<sup>792</sup> OIL, 'COVID-19: Social protection systems failing vulnerable groups', cit.

<sup>793</sup> OIL, 'Precarious workers pushed to the edge by COVID -19', approfondimento di Janine Berg, *ILO Senior Economist*, 20 marzo 2020.

Ebbene, proprio in questo momento di emergenza sanitaria ed economica, è necessario adottare tali misure, ristrutturando in modo inclusivo i sistemi di protezione sociale. Indubbiamente, questo particolare periodo emergenziale rilancia la riflessione sulla crescente opportunità di adottare soluzioni flessibili nella organizzazione del lavoro e sulla improcrastinabile necessità di garantire, di pari passo, protezione sociale ai lavoratori, a prescindere dal loro *status* contrattuale.

Lo scenario europeo rappresenta il medesimo gap tra lavoratori tipici e atipici. I dati Eurofound mostrano che i sistemi europei di protezione sociale sono stati in gran parte progettati per la tutela dei lavoratori dipendenti standard. Sebbene alcuni dipendenti non standard abbiano accesso a benefici, ciò spesso non equivale a una protezione sociale efficace, in ragione delle difficoltà per i lavoratori di soddisfare alcuni dei criteri e dei livelli contributivi su cui si basano i benefici. In generale, si stima che, nell'Unione europea, circa il 32% dei lavoratori *full time* a tempo determinato e il 39% dei lavoratori part-time a tempo determinato non abbiano accesso alle indennità di disoccupazione. La situazione è ancor più difficile per i lavoratori autonomi: quasi il 55% di essi non è in grado di accedere ai benefici di tali regimi, mentre il 38% dei lavoratori autonomi e quasi il 10% dei lavoratori part-time a tempo determinato non possono usufruire di prestazioni di malattia.

Per far fronte a tale scenario, ETUC ha chiesto alle istituzioni europee e agli Stati membri di garantire ai lavoratori atipici le medesime tutele lavoristiche e previdenziali previste per i lavoratori standard<sup>794</sup>. Un riferimento specifico è stato dedicato ai lavoratori su piattaforma, in un momento – quella della 'Fase 1' – in cui le compagnie di *delivery* hanno deciso di continuare ad offrire i propri servizi, nonostante la chiusura di molte attività di ristorazione e delle più diffuse catene di fast-food.

In effetti, oltre alle insufficienti tutele di salute e sicurezza, i lavoratori hanno denunciato lo stanziamento di un indennizzo di entità molo bassa per i lavoratori contagiati, ma solo se essi hanno guadagnato una soglia minima durante le ultime settimane.

Invero, è necessario dare evidenza della totale mancanza di tutele per i lavoratori dell'economia informale, ampiamente costituita dal lavoro nero. L'OIL evidenzia che i lavoratori e le imprese dell'economia informale subiranno ripercussioni di enorme portata a causa della crisi in corso, in ragione del fatto che le tradizionali misure di sostegno al reddito e alle imprese non riescono ad intercettare le esigenze di tutela di coloro che operano nell'economia informale<sup>795</sup>. La mancanza di tutele sociali si scontra con il prospettato impatto della pandemia sul lavoro informale: in linea generale, l'OIL<sup>796</sup> stima che, a partire da aprile 2020, quasi 1,6 miliardi di lavoratori nell'economia informale (pari al 76% dell'occupazione informale globale) siano stati significativamente colpiti dalla pandemia: il calo dei loro guadagni è stimato al 60 %.

Il forte impatto delle misure di *lockdown* sull'economia informale ha due principali motivazioni: da una parte, le misure sulla chiusura delle attività hanno colpito proprio gli ambiti in cui persiste il lavoro informale; dall'altra, la maggior parte dei 2 miliardi di lavoratori nell'economia informale sono autonomi, oppure sono impiegati in piccole imprese con meno di 10 lavoratori, particolarmente vulnerabili agli *shock* economici.

Un ulteriore allarme è lanciato in relazione alla protezione delle persone con disabilità, una categoria che già prima della pandemia soffriva una significativa esclusione dal mondo del lavoro<sup>797</sup>. I dati OIL mostrano che le persone con disabilità – corrispondenti al 15% della popolazione mondiale – affrontano una continua emarginazione in termini sociali, economici e sanitari. Durante l'emergenza sanitaria, inoltre, i disabili hanno maggiori probabilità di soffrire di deleterie condizioni di salute che aumentano il rischio di contrarre il Covid-19 sia perché, spesso, hanno maggiore difficoltà di garantire l'allontanamento fisico, sia perché sono sovra-rappresentati tra le persone più povere e operanti nell'economia informale. Al contempo, alcune misure di prevenzione potrebbero creare nuove barriere per le persone con disabilità. Per questa ragione, è necessario che la gestione della salute e sicurezza in azienda si basi su un approccio inclusivo, adeguando i luoghi di lavoro alle esigenze dei lavoratori disabili e/o sfruttando il telelavoro e i congedi retribuiti, qualora il ritorno fisico a lavoro sia particolarmente rischioso. Secondo un sondaggio della *ILO Global Business and Disability Network* (GBDN)<sup>798</sup>, le prassi aziendali più frequenti a tutela dei lavoratori disabili sono proprio l'uso del telelavoro, l'organizzazione di orari di lavoro flessibili e l'impegno di ferie retribuite.

---

<sup>794</sup> ETUC, 'Red card for platform abuses in the Covid-19 crisis', 8 aprile 2020.

<sup>795</sup> OIL, 'Rapid assessment of the impact of COVID-19 on enterprises and workers in the informal economy in developing and emerging countries. Guidelines', 28 aprile 2020.

<sup>796</sup> OIL, 'Impact of lockdown measures on the informal economy', 7 maggio 2020.

<sup>797</sup> OIL, 'COVID-19 and the World of Work: Ensuring the inclusion of persons with disabilities at all stages of the response', policy brief, giugno 2020.

<sup>798</sup> OIL, 'Disability inclusion in company responses to COVID-19: results of a survey among National Business and Disability Networks and their members', maggio 2020.

Oltre al rischio-contagio, i lavoratori con disabilità – soprattutto mentale – sono particolarmente esposti ai rischi psicosociali. I datori di lavoro sono pertanto chiamati a prestare particolare attenzione e ascolto alle loro istanze, evitando al contempo pratiche discriminatorie e stigma sociale.

In aggiunta, l'OIL richiama l'attenzione sulla esigenza di introdurre misure di protezione sociale che permettano ai lavoratori disabili di non essere colpiti da una improvvisa perdita di reddito. Come segnala il *Center for Inclusive Policy*<sup>799</sup>, fino a maggio 2020, almeno 60 Paesi nel mondo avevano adottato misure di protezione sociale specifiche per le persone con disabilità: si tratta, ad esempio, di sostegni economici *ad hoc* o dell'aumento del *quantum* riferito alle prestazioni di invalidità, così come, indirettamente, dei congedi retribuiti per le persone che assistono familiari con disabilità.

La necessità di tutelare le persone con disabilità è stata colta anche da António Guterres, Segretario Generale<sup>800</sup> delle Nazioni Unite, nell'ambito del quale l'Ufficio esecutivo del Segretario generale ha istituito un gruppo di lavoro a tempo determinato per promuovere l'inclusione delle persone con disabilità nelle risposte sanitarie, socioeconomiche e umanitarie alla crisi cagionata dalla pandemia. Ciò richiederà, a detta dell'OIL, l'impiego di un doppio binario costituito da politiche di integrazione da una parte, e misure mirate dall'altra. A livello regionale, i fondi globali e regionali dovrebbero allocare le risorse per la risposta al Covid-19 vincolando i finanziamenti ai criteri di inclusività delle persone con disabilità. Al contempo, le politiche pubbliche nazionali che mirano alla ripresa economica e alla sollecitazione del mercato del lavoro dovrebbero includere parametri, obiettivi e quote di impiego di persone con disabilità, anche mediante il sostegno alle imprese che assumono lavoratori disabili.

Rilevanti preoccupazioni sono state espresse anche in merito alle condizioni di lavoro dei giovani, anch'essi nel novero delle persone più vulnerabili. Come ricorda l'OIL<sup>801</sup>, secondo i dati relativi al 2019, un giovane su cinque di età inferiore ai 25 anni (equivalenti a 267 milioni di giovani in tutto il mondo) sono classificati come NEET. Inoltre, i giovani lavoratori sono maggiormente esposti ai licenziamenti, a condizioni di lavoro peggiori rispetto ai loro colleghi di età adulta e ad assunzioni con forme contrattuali atipiche. Tra l'altro, essi sono in genere impiegati proprio nei settori che maggiormente risentiranno della crisi: ad esempio, nel 2018, circa un giovane su tre nell'Unione Europea era impiegato nei settori della vendita all'ingrosso e al dettaglio e nel settore alberghiero e di ristorazione.

In un altro *briefing* tematico<sup>802</sup>, l'OIL ha evidenziato che più di tre giovani lavoratori su quattro avevano un lavoro informale prima dell'inizio della crisi, rispetto al 60% degli adulti di età pari o superiore a 25 anni. Pertanto, in molti casi non hanno accesso agli strumenti di protezione sociale o ad altri benefici connessi all'occupazione. Come già accennato, i giovani sono inoltre sovrarappresentati nella povertà lavorativa e in forme di lavoro meno protette, come il lavoro a tempo determinato. Ciò senza dimenticare che i giovani di età inferiore ai 30 anni rappresentano il 70% dei flussi migratori internazionali.

Tali evidenze non sono difformi a livello europeo. In effetti, Eurofound parla di 'storia che si ripete', evidenziando che i giovani lavoratori saranno i più colpiti dalla crisi economico-sociale in corso<sup>803</sup>. Al fine di affrontare questo scenario, ETUC - con una lettera<sup>804</sup> al Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen e al Commissario europeo per il Lavoro e i Diritti Sociali Nicholas Schmit – ha chiesto il rafforzamento delle tutele rivolte ai giovani lavoratori, particolarmente esposti a condizioni di lavoro precarie e alla mancanza di accesso alla protezione sociale. In linea con l'analisi dell'OIL, anche la Confederazione dei sindacati europei ricorda che, molto spesso, i contratti precari con cui sono inquadrati, la loro sovrarappresentanza nei settori fortemente colpiti dall'emergenza sanitaria e dalla crisi e le dimensioni delle aziende in cui i lavoratori impediscono ai lavoratori più giovani di beneficiare delle eterogenee misure di protezione sociale adottate dagli Stati e dalle parti sociali. A livello pratico, secondo ETUC, si rende necessaria la rinegoziazione con le parti sociali dei criteri qualitativi di accesso al Programma europeo 'Garanzia Giovani', ma anche un maggiore coordinamento tra il Programma e i sistemi di protezione sociale nazionali. Emerge inoltre l'esigenza di utilizzare il Fondo sociale europeo, nel QFP 2021-2027, e altri fondi aggiuntivi per sostenere l'occupazione giovanile, ampliando la portata dei beneficiari ai giovani fino ai 30 anni. Sul punto, ETUC è successivamente intervenuta attraverso una risoluzione<sup>805</sup>, con cui la Confederazione ha proposto una serie di criteri qualitativi di accesso.

---

<sup>799</sup> Center for Inclusive Policy, 'An initial overview of specific social protection measures for persons with disabilities and their families in response to COVID 19 crisis', maggio 2020.

<sup>800</sup> NU, 'A Disability-Inclusive Response to COVID-19', policy brief, Segretario Generale, maggio 2020.

<sup>801</sup> OIL, 'Young workers will be hit hard by COVID-19's economic fallout', 15 aprile 2020.

<sup>802</sup> OIL, 'Preventing exclusion from the labour market: Tackling the COVID-19 youth employment crisis', maggio 2020.

<sup>803</sup> Eurofound, 'Is history repeating itself? The impact of the COVID-19 crisis on youth', 18 maggio 2020.

<sup>804</sup> ETUC, 'Youth Guarantee: The momentum for quality jobs is now!', Bruxelles, 28 aprile 2020.

<sup>805</sup> ETUC, 'Draft ETUC resolution on Reinforced Youth Guarantee Revisited fight against youth unemployment', ETUC Youth Committee,

È altresì da evidenziare che la vulnerabilità dei giovani lavoratori aumenta tra le donne, le quali, tra l'altro, sono state chiamate a sopportare a inaspettati oneri familiari causati dalla chiusura delle scuole e dei luoghi assistenziali. Tale precisazione non può non condurre alla analisi del divario di genere nel mondo del lavoro, in ragione del quale la pandemia sta colpendo in maniera differente l'occupazione e le condizioni di lavoro tra uomini e donne. È di nuovo l'OIL<sup>806</sup> ad evidenziare che anche le lavoratrici sono maggiormente esposte alla disoccupazione, ai licenziamenti e a condizioni di lavoro peggiori rispetto agli uomini e, similmente a quanto avviene con i giovani lavoratori, le donne sono sovrarappresentate nei settori maggiormente colpiti dalle misure di *lockdown* e dalla crisi economica, nonché nell'economia informale. A ciò, si aggiunga l'accresciuta esposizione al rischio di molestie e violenze a casa e sul lavoro durante la pandemia.

Diverse voci si sono altresì sollevate per richiamare l'attenzione sulla tutela dei migranti. L'OIL evidenzia che dei 2,2 miliardi di lavoratori colpiti dai *lockdown*, i migranti ne rappresentano il 4,7%, pari a 164 milioni di lavoratori<sup>807</sup>. Come noto, i migranti sono spesso impiegati in settori strategici per le società e le economie dei Paesi sviluppati, come l'agricoltura e la filiera alimentare, l'edilizia, la Sanità e i servizi. È altrettanto noto che anche i lavoratori migranti sono concentrati in settori dell'economia con alti livelli di lavoro temporaneo, informale o non protetto, caratterizzato da bassi salari e mancanza di protezione sociale. Durante la pandemia, le condizioni di vita e di lavoro dei migranti incentivano il rischio che tali persone continuino a lavorare anche se malate, aumentando a loro volta i rischi di salute pubblica. Tale categoria deve quindi essere inclusa nelle risposte socio-economiche, ma anche in quelle sanitarie, garantendo ai migranti l'accesso ai sistemi sanitari nazionali e agli strumenti di protezione sociale. Il punto di partenza dovrebbe essere la garanzia di uno *status* regolare, attraverso estensioni speciali di visti, permessi di lavoro e residenza.

A livello europeo, rappresentando il medesimo scenario delineato dall'OIL, ETUC si è appellata alle istituzioni europee e nazionali affinché adottino misure straordinarie di assistenza e protezione per i lavoratori migranti<sup>808</sup>.

### 3. LE MISURE EMERGENZIALI NAZIONALI PER LA TUTELA DELLA SALUTE DEI LAVORATORI NEL MONDO: UN'ANALISI COMPARATA

In tutto il mondo, la pandemia ha imposto risposte ordinamentali in materia di lavoro e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori attraverso una serie di misure emergenziali che è possibile inscrivere nei due periodi di 'Fase 1' e 'Fase 2', seguiti a loro volta dalla 'Fase 3' di convivenza con il virus.

Nonostante tale *excursus* temporale non abbia valenza universale, in ragione dei diversi gradi di *lockdown* adottati dai Governi nazionali, è possibile delineare una prima comparazione tra le principali misure emergenziali della 'Fase 1' afferenti all'ambito della gestione della salute e della sicurezza sul lavoro e dell'organizzazione del lavoro, adottate da alcuni Stati membri dell'Unione Europea (Germania, Spagna, Francia, Belgio, Svezia, Finlandia) ritenuti di particolare rilievo ai fini dell'indagine e della Regione europea (Norvegia e Regno Unito), nonché quelle adottate da taluni Paesi (Stati Uniti, Cina, Giappone, Australia, Canada, Nuova Zelanda), anch'essi ritenuti rilevanti a fini di *benchmarking* nel contesto globale.

Muovendosi da considerazioni di carattere costituzionale, atti ad intendere il livello di preparazione da un punto di vista ordinamentale a fenomeni di emergenza sanitaria di così straordinaria portata, sono state poi approfondite le misure specifiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro per i contesti lavorativi non investiti da misure di *lockdown*. Inoltre, è stata ampliata la visuale sulle misure organizzative del lavoro, finalizzate anche al più ampio concetto di 'benessere lavorativo', soprattutto in termini di conciliazione vita-lavoro per i lavoratori-genitori dei servizi essenziali costretti ad un arduo bilanciamento tra oneri lavorativi e familiari, in un momento in cui le scuole e i luoghi di assistenza alle famiglie a loro volta erano – e, in molti Paesi, sono ancora – colpiti dal *lockdown*.

La disanima non ha poi escluso gli strumenti di tutela dei lavoratori contagiati, sospetti contagiati e altamente a rischio, incentrati, di fatto, sull'impiego degli ordinari e straordinari congedi di malattia, riproposti e rimodulati anche sotto diverso nome; ciò anche al fine di comprendere la presenza di misure mirate a sostenere i lavoratori colpiti da COVID-19 o le loro famiglie, nell'ipotesi gli stessi abbiano contratto in occasione di lavoro o *in itinere* la malattia.

È pertanto necessario chiarire che l'analisi non include – coerentemente con le finalità del presente Rapporto – le eterogenee misure di protezione sociale per i lavoratori colpiti dalla sospensione del rapporto di lavoro, dal licenziamento o da consistenti perdite di guadagno.

---

2 giugno 2020.

<sup>806</sup> OIL, 'The COVID-19 response: Getting gender equality right for a better future for women at work', policy brief, maggio 2020.

<sup>807</sup> OIL, 'Protecting migrant workers during the COVID-19 pandemic', policy brief, aprile 2020.

<sup>808</sup> ETUC, 'Overlooked: migrant workers in the COVID-19 crisis', 16 aprile 2020.

Come anticipato, sono analizzate le misure che i Governi nazionali hanno adottato durante la 'Fase 1' del *lockdown*, seppur di diversa intensità, in cui solamente i servizi essenziali hanno proseguito la propria attività. Tale scelta si impone alla luce della continua e alluvionale produzione normativa e regolativa che gli ordinamenti nazionali di tutto il mondo stanno vivendo con il progressivo allentamento del *lockdown*, in una situazione ancora troppo incerta e 'liquida' per permettere una analisi comparativa affidabile e approfondita.

Infine, è importante evidenziare che, al momento in cui si scrive, le fonti consultabili al riguardo non sono molto copiose; tuttavia, la qualità delle stesse può essere ritenuta di certa attendibilità, trattandosi di informazioni provenienti soprattutto dalle elaborazioni rese disponibili, sulle rispettive pagine web istituzionali, dall'ILO-*International Labour Organization*, dall'ITUC – *International Trade Union Confederation*, dall'EU-OSHA – *European Agency for Safety and Health at Work*, dall'ETUC – *European Trade Union Confederation*, oltre che dai Governi ed i Ministeri del Lavoro e della Salute dei Paesi oggetto di indagine<sup>809</sup>. Le informazioni di origine istituzionale, appena citate, sono state poi corredate dai primi commenti elaborati in materia dalla dottrina lavoristica e costituzionalistica, a livello nazionale ed internazionale<sup>810</sup>.

### 3.1. Le disposizioni degli ordinamenti costituzionali per la gestione delle emergenze sanitarie

In linea generale, la reazione degli ordinamenti mondiali all'emergenza sanitaria ha portato alla compressione di molti diritti individuali e collettivi, garantiti a livello costituzionale, ponendo i riflettori sulla 'resilienza' dei singoli assetti costituzionali di fronte a tale circostanza emergenziale. Lo 'stato di emergenza' - che conferisce poteri straordinari ai Governi nazionali - è previsto dai testi costituzionali e/o da fonti di rango primario di molti ordinamenti giuridici nazionali. È pertanto evidente che l'approccio regolatorio sotteso alle misure emergenziali sul *lockdown* adottate nei diversi Paesi è stato condizionato dalle rispettive disposizioni costituzionali o di rango primario.

Delineando brevemente le disposizioni costituzionali degli Stati membri UE oggetto di analisi, si può notare che un esempio particolarmente virtuoso – dal punto di vista del dettaglio costituzionale in materia di emergenza sanitaria – sia la Germania.

L'art. 80 della Legge fondamentale tedesca (*Grundgesetz*) sullo 'stato di tensione' (*Spannungszeit*), prevede che il Governo federale, un ministro federale o i Governi dei *Länder* possono essere delegati per legge ad emanare dei decreti legislativi. Oltre allo 'stato di tensione', l'unica circostanza in cui tale delega è ammessa è durante lo 'stato di difesa'. Per di più, nel rispetto dei dettami costituzionali, l'ordinamento tedesco dispone di strumenti giuridici ordinari classici per affrontare crisi legate ad epidemie: la Germania è infatti dotata di una specifica legge federale, del 20 luglio 2000, per la prevenzione ed il contrasto delle malattie infettive, che ripartisce specifici compiti tra i vari livelli di governo – federale e dei *Länder* – per affrontare l'emergenza, tra cui la possibilità di limitare i diritti costituzionali. Come previsto dalla legge federale in parola, le misure sul *lockdown* hanno avuto carattere graduale e parziale. Le disposizioni sono state adottate, con numerose differenze, dai *Länder* dietro coordinamento col Governo federale. Si ricorda che la Germania è tra i primi Paesi europei ad aver avviato la c.d. 'Fase due', a partire dal 20 aprile 2020.

In Francia, invece, l'art. 16 della Costituzione prevede la possibilità di attribuire poteri speciali al Governo al verificarsi di alcune circostanze, entro cui, tuttavia, non può essere ricondotta l'emergenza sanitaria da Covid-19. Invero, potrebbe essere dichiarato lo stato di emergenza (*état d'urgence*), ai sensi della *Loi* n. 55-385 del 3 aprile 1955, ricorrendo una circostanza che, per la sua natura e gravità, presenta «il carattere di calamità pubblica». In effetti, il Governo ha imposto il *lockdown* con il Décret n. 2020-260 del 16 marzo 2020 e, in data 23 marzo 2020, è stato dichiarato lo stato di emergenza (*état d'urgence*).

Passando alla Spagna, il Governo ha fatto ricorso all'istituto emergenziale dello '*estado de alarma*' previsto dall'art. 116 della Costituzione e disciplinato dalla *Ley Organica* 4/1981, che attribuisce poteri speciali al Governo nei casi di emergenza. Lo legge dell'81 annovera espressamente l'ipotesi di «crisi sanitarie, come le epidemie e gravi situazioni di contaminazione». Dunque, le misure adottate dal Governo nazionale seguono un *iter* lineare e di indubbia legittimità costituzionale. A partire dal 15 marzo, il Governo spagnolo ha adottato una serie di misure che hanno imposto il *lockdown*.

---

<sup>809</sup> Nel dettaglio, le fonti istituzionali consultate sono: ILO, *Country policy responses*, banca dati on-line 2020; ETUC, *Putting people first 12 governments show the world how to protect lives, jobs and incomes*, briefing notes, 2020; ETUC, *Sick pay and social protection-related interventions: extraordinary measures to protect workers in times of Covid19*, briefing notes, 2020; ETUC, *National measures to protect self-employed workers*, briefing notes, 2020; EU-OSHA, *COVID-19: back to the workplace*, EU guidance, 2020; ITUC, *Occupational Health and Safety*, 2020. Sono stati altresì consultati i siti istituzionali rispettivamente del Governo, Ministero del Lavoro, Ministero della Salute, Dipartimenti governativi e Agenzie e Istituti pubblici dei diversi Paesi analizzati.

<sup>810</sup> AA. VV., *Covid-19 and Labour Law. A Global Review*, in *Italian Labour Law e-Journal*, n. 1, vol. 13, 2020; AA.VV., *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo* (Federalismi.it), 18 marzo 2020; DCAF- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *Securing Democracy? A Comparative Analysis of Emergency Powers in Europe*, policy paper n. 30/2009.

Il Belgio ha invece avviato il *lockdown* attraverso il Decreto ministeriale del 18 marzo 2020, che si basa sull'art. 4 della Legge del 31 dicembre 1963 e sull'art. 182 della Legge del 15 maggio 2007. Queste disposizioni consentono al Ministro degli Affari Interni di adottare misure per garantire la sicurezza pubblica. Il predetto Decreto Ministeriale ha subito alcune modifiche col successivo Decreto Ministeriale del 23 marzo 2020.

E ancora, la Finlandia ha dichiarato lo 'stato di emergenza', ai sensi dell'*Emergency Powers Act* che si applica durante lo *state of defence* previsto dallo *State of Defence Act* (1083/1991). Tali atti godono di legittimità costituzionale (art. 23 della Costituzione). Durante lo 'stato di emergenza', il Governo gode di poteri straordinari dietro autorizzazione di un Decreto Presidenziale approvato in Parlamento. I primi decreti del Governo risalgono al 17 marzo 2020. È stato deciso un *lockdown* 'soft' per la maggior parte del Paese.

Come noto, la Svezia rappresenta una eccezione. Il Governo svedese ha infatti deciso di limitare il contagio attraverso una serie di raccomandazioni alla popolazione, senza imporre il *lockdown*. Tale decisione (SFS 2020:162) è stata presa ai sensi Public Order Act (*ordningslag* (1993:1617)), non prevedendo, in questo caso, l'intervento del Parlamento, ma solo del Governo. È stato soltanto imposto il divieto per gli assembramenti con più di 50 persone, ma le attività (anche bar e ristoranti) sono rimaste aperte (HSLF-FS 2020:9). Tuttavia, è da evidenziare che è stata modificata la Legge sul controllo delle malattie infettive (*smittskyddslagen* (2004: 168)), al fine di conferire poteri speciali al Governo per interventi futuri.

Al di fuori dell'UE, ma rimanendo nella regione europea, in Norvegia, a seguito dei primi casi di contagio rilevati a fine febbraio, il Governo e il Ministero della Sanità e dei Servizi di Assistenza hanno deciso di delegare alla Direzione norvegese della Sanità (*Helsedirektoratet*) e all'Istituto norvegese di Sanità Pubblica (*Folkehelseinstituttet*) il compito di coordinare le azioni per prevenire e ritardare l'ulteriore diffusione del virus. La Direzione norvegese della Sanità ha adottato misure per un *lockdown* parziale a partire dal 13 marzo 2020. Tutte le decisioni del Governo – finalizzate a mitigare l'impatto socioeconomico – sono state adottate con ampia collaborazione del Parlamento (*Stortinget*).

Misure *soft* sono state adottate anche nel Regno Unito. Stante il fatto che l'ordinamento giuridico britannico non è caratterizzato da una costituzione scritta (*common law system*), la Corona gode di prerogative per l'adozione di misure emergenziali. Inoltre, assume particolare rilievo il *Civil Contingencies Act* del 2004, che ha sostituito la precedente normativa sullo stato di emergenza, risultata inadeguata ad affrontare, tra le diverse situazioni, anche l'insorgenza di focolai da afta epizootica nel 2001. Le disposizioni della legge del 2004 possono essere espressamente attivate in caso di eventi o situazioni che minacciano di danneggiare seriamente il benessere umano, come le malattie. Dichiarato lo stato di emergenza, il Primo Ministro e il Governo godono di poteri speciali. Tuttavia, nel Regno Unito non è stato dichiarato lo stato di emergenza, ma il Parlamento britannico ha concesso poteri straordinari al Governo. In ritardo rispetto agli altri Stati UE, in data 20 marzo 2020 il Governo ha stabilito misure di *lockdown* parziale e, solo dal 23 marzo, le restrizioni *soft* sulla libera circolazione delle persone.

Ampliando lo sguardo al resto del mondo, negli nel testo costituzionale degli Stati Uniti - stante il carattere federale dell'ordinamento nordamericano - non è possibile rintracciare alcuna competenza specifica in materia sanitaria. Al contempo, il cd. *police power* –vale a dire il potere di provvedere al benessere della comunità – spetta al singolo Stato federato. Alla Federazione spettano compiti diversi, che appaiono di supporto, come la gestione dei rapporti internazionali e il controllo delle frontiere, l'elaborazione delle politiche generali sulla ricerca farmaceutica e sul commercio interstatale. Nel rispetto di tale ripartizione di competenze, lo *U.S. Department of Health and Human Services* ha limitato l'ingresso negli Stati Uniti ai non cittadini attraverso la dichiarazione dello stato di '*public health emergency*'; al contempo, a livello statale, i Governatori degli Stati più colpiti hanno dichiarato lo 'stato di emergenza', a seguito del quale hanno adottato misure stringenti ed invasive delle libertà personali ed economiche. Il governo federale ha poi preparato il terreno per futuri interventi federali maggiormente restrittivi attraverso la dichiarazione dello stato d'emergenza federale (13 marzo 2020), sulla base di due distinti fondamenti normativi (*National Emergencies Act*, *Stafford Act*), ferme restando le reticenze dell'Amministrazione statunitense. Le progressive misure di *lockdown* adottate dai Governatori hanno comportato la chiusura, alla data del 1° aprile 2020, dell'80% delle attività economiche e produttive.

Diversamente, in Cina, ai sensi dell'art. 67 della Costituzione della Repubblica Popolare Cinese, il Comitato permanente del Congresso nazionale del popolo decide sulla dichiarazione dello 'stato di emergenza'. La proclamazione, ai sensi dell'art. 80, spetta al Presidente della Repubblica Popolare Cinese. Tuttavia, lo 'stato di emergenza' non è stato ufficialmente dichiarato. Invero, ai sensi della Legge sulle risposte di emergenza, i Governi centrale e locali hanno emanato decreti speciali in risposta alla diffusione del coronavirus.

In Canada, il progressivo *lockdown* è stato annunciato dai funzionari federali in data 12 marzo 2020, quando il Primo Ministro Trudeau si è messo in auto-quarantena a seguito del contagio della moglie. Dal 13 al 18 marzo, a partire dal



Québec, tutte le province canadesi hanno dichiarato lo ‘stato di emergenza’, adottando – in base alle competenze riservate alle province – le misure di *lockdown*. Sono state adottate ulteriori misure a livello federale, come la chiusura dei confini nazionali e l’imposizione della quarantena, ai sensi del *Quarantine Act*, per coloro che rientravano dall’estero. Secondo l’ordinamento costituzionale canadese, i rapporti di lavoro sono governati dalle giurisdizioni provinciali, oltre che dalla normativa di SSL e dalla contrattazione collettiva. Il Governo federale ha giurisdizione solamente sui rapporti di lavoro federali, pari ad una percentuale molto bassa. Tuttavia, la legislazione federale detiene parte della competenza in materia di protezione sociale, come i congedi per malattia.

In Australia, l’ordinamento federale prevede l’adozione di misure emergenziali da parte del Gabinetto nazionale, composto da rappresentanti federali, statali e territoriali. Inoltre, i singoli Stati hanno rilevanti competenze in materia di protezione della salute pubblica. In data 18 marzo 2020, il Governo australiano ha dichiarato l’emergenza per la biosicurezza umana, attraverso la *Biosecurity (Human Biosecurity Emergency) (Human Coronavirus with Pandemic Potential) Declaration 2020*. I Governi statali di tutto il Paese hanno dichiarato lo ‘stato di emergenza’ all’interno delle proprie giurisdizioni. Il Governo nazionale ha imposto un *lockdown* progressivo, a partire dalle Linee guida sul distanziamento sociali del 15 marzo 2020, fino alla chiusura delle attività economiche e produttive non essenziali e alle restrizioni della libera circolazione.

In Nuova Zelanda, ai sensi del *Civil Defence Emergency Management (CDEM) Act* del 2002, il 25 marzo 2020 il Ministro della Difesa civile ha dichiarato lo ‘stato di emergenza’. Secondo l’ordinamento neozelandese, le decisioni adottate sotto lo ‘stato di emergenza’ rimangono in vigore per 7 giorni, salvo proroga. Poteri speciali sono attribuiti al Direttore delle Emergenze della Protezione Civile (*CDEM Director*), che ha assunto il ruolo di *National Controller*. È stato pertanto deciso il *lockdown* previsto dal livello di allerta 4.

Infine, in Giappone, in data 13 marzo 2020, è stata emanata la Legge sulle misure speciali contro il coronavirus, che da una parte ha autorizzato il Primo Ministro a dichiarare lo ‘stato di emergenza’, dall’altra ha conferito ai governatori delle prefetture poteri speciali sulle misure di *lockdown*. Tuttavia, le misure adottate non hanno limitato in modo rigido la circolazione delle persone, né hanno disposto sul blocco dei mezzi pubblici. In data 7 aprile 2020, il Primo Ministro Shinzo Abe ha dichiarato lo stato di emergenza per Tokyo e altre sei prefetture. Con tale decisione, il Governo ha imposto un *lockdown* più rigido rispetto alle precedenti decisioni adottate per tutto il Paese.

### 3.2. UNO SGUARDO ANCHE ALL’ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ITALIANO

Nella Costituzione italiana non è disciplinato lo ‘stato di emergenza’, ma solo, ai sensi dell’art. 78 Cost., ‘lo stato di guerra’ che, tuttavia, non sembra possa essere richiamato – neppure in via analogica – nel caso in esame.

Piuttosto, nel caso della emergenza sanitaria per il Covid-19 riferimenti costituzionali utili sono gli artt. 77 e 120 della Costituzione. Ai sensi dell’art. 77 Cost., il Governo ha il potere di adottare decreti aventi forza di legge «in casi straordinari di necessità e di urgenza», attuando di fatto una temporanea ‘rottura’ del principio di separazione dei poteri. Pertanto, il Governo ha il potere di adottare decreti-legge, che dovranno essere presentati alle Camere al fine della conversione in legge entro sessanta giorni. Invece, Ai sensi dell’art. 120 Cost., modificato dalla riforma del Titolo V (2001), il Governo può sostituirsi agli enti territoriali in caso «di pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica». Fino ad ora, il Governo ha scelto di non invocare l’art. 120 Cost., nel rispetto del pluralismo istituzionale costituzionalmente garantito.

Nonostante la materia della salute sia una competenza concorrente, ad una lettura più approfondita, si evince che il Governo potrebbe avocare a sé poteri straordinari in virtù delle proprie competenze esclusive, ai sensi dell’art. 117 Cost., in numerose materie (sicurezza dello Stato, ordine pubblico e sicurezza, norme generali sull’istruzione, livelli essenziali di tutela della salute).

Lo strumento utilizzato dal Governo italiano è il decreto-legge, una fonte di rango primario in grado di superare le riserve di legge poste dalla Costituzione, comunque nel rispetto del principio di proporzionalità. Ciò posto che i decreti-legge sono assoggettati al controllo preventivo del Presidente della Repubblica e successivo del Parlamento.

Novità assoluta è invece l’ampio impiego di provvedimenti amministrativi – Dpcm e Ordinanze del Ministero della Salute e della Protezione civile – che comprimono i diritti costituzionali.

Come evidenziato da un ampio dibattito tra costituzionalisti, di dubbia legittimità è l’adozione dei Dpcm, cui il decreto-legge n. 6/2020 ha rinviato “in bianco” per l’adozione di ulteriori misure. Tali strumenti non sono fonte di rango primario e non sono soggetti ai controlli preventivo e successivo. Rimane il fatto che tali atti amministrativi sono sottoposti al vaglio parlamentare, dal quale possono uscire modificati, se non abrogati. Tuttavia, successivamente, il decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020 ha stabilito, all’art. 1, un elenco dettagliato di misure restrittive dei diritti e delle libertà costituzionali che il Governo potrà adottare durante l’emergenza sanitaria attraverso i Dpcm. Pertanto, la delega “in bianco”

del d.l. n. 6/2020 è sostituita con una delega puntuale, facendo espressamente salvi i Dpcm adottati ai sensi del precedente d.l. (art. 2, co. 3).

Altrettanto controverso è il dibattito sulla ripartizione di competenze tra Stato e Regioni. In breve, le scelte del Governo paiono aver valorizzato il principio di sussidiarietà: ai sensi dell'art. 3, infatti, le Regioni possono adottare misure ulteriormente restrittive «in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel proprio territorio o in una parte di esso».

Infine, in riferimento alle ordinanze, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la loro conformità all'ordinamento nazionale, limitandone però dimensione temporale e portata. Pertanto, è stato correttamente scelto di utilizzare le ordinanze solo per disporre in merito ad aspetti specifici e limitati.

### 3.3. LE MISURE DI SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO DURANTE LA FASE 1: LA PREVALENZA DELL'APPROCCIO SOFT

In ambito europeo, gli Stati membri dispongono di una disciplina settoriale conforme alla direttiva-quadro n. 89/391/CEE concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro. Agli Stati allineato ai dettami europei in materia si associa anche il Regno Unito, dal momento che la Brexit è stata perfezionata soltanto di recente.

In linea generale, dall'analisi degli interventi normativi e regolativi dei Governi nazionali della regione europea, si nota che la scelta prevalente è stata quella di non adottare disposizioni normative speciali di carattere *hard* in materia di Salute e Sicurezza sul Lavoro, finalizzate a contenere il contagio nei luoghi di lavoro. È stato infatti preferito un approccio *soft*, attraverso la pubblicazione di linee guida, FAQ e raccomandazioni da parte dei Ministeri (prevalentemente, del Lavoro e della Salute) e di Istituti e Agenzie pubblici. In generale, le linee guida ripropongono le misure di contenimento del contagio (distanziamento sociale, igiene, ecc.) già adottate per l'intera popolazione<sup>811</sup>.

Ampliando lo sguardo agli altri Paesi del mondo, risulta che anch'essi hanno preferito non adottare un approccio *hard* in materia di Salute e Sicurezza sul Lavoro. Pertanto, anche in questi contesti ordinamentali, sono state elaborate linee guida e raccomandazioni da parte dei Ministeri (prevalentemente, Lavoro e Salute) e di Istituti e Agenzie pubblici, riproponendo le generali misure di contenimento del contagio<sup>812</sup>.

È possibile tuttavia soffermarsi per alcune considerazioni sulle misure specifiche in materia di SSL, con particolare riferimento all'impiego dei DPI, all'obbligo di valutazione dei rischi e al diritto di astensione dalla prestazione lavorativa. *In primis*, secondo le linee guida analizzate, molti Stati – UE ed extra-UE – hanno 'raccomandato' l'utilizzo dei DPI per i settori ad alto rischio, la cui classificazione, tra l'altro, non è omogenea. In generale, invece, il loro impiego negli altri luoghi di lavoro è spesso richiesto come eventuale *extrema ratio*, cioè ogniqualvolta le misure collettive di contenimento del contagio, basate su distanziamento sociale e igiene, risultino insufficienti. Ad ogni modo, dalla natura *soft* delle linee guida se ne deduce l'assenza di un obbligo di impiego.

Ad esempio, in Germania, alla lettura dello 'standard di sicurezza sul lavoro' del Ministero del Lavoro, l'utilizzo dei DPI è obbligatorio qualora non sia possibile adottare il distanziamento sociale, mentre secondo le linee guida finlandesi del *Finnish Institute*, i DPI sono necessari solo per gli operatori sanitari e per i lavoratori con sospetto contagio. Un approccio ancor meno precauzionale ha caratterizzato la Svezia, dal momento che le raccomandazioni dell'Agenzia per la Sanità Pubblica affermano che i DPI non sono necessari al di fuori del settore sanitario. E ancora, nel Regno Unito, secondo le linee guida governative, l'utilizzo dei DPI è necessario per gli operatori sanitari, gli addetti alle pulizie, i proprietari di pompe funebri e i primi soccorritori. Diversamente, è specificato che, per le altre attività essenziali (vendita di beni alimentari, trasporto pubblico, ecc.), le rilevanze scientifiche non dimostrano un effettivo beneficio dell'uso dei DPI.

---

<sup>811</sup> Germania: 'standard di sicurezza sul lavoro' per la prevenzione del contagio (Ministero del lavoro e degli Affari Sociali, 16 aprile 2020); FAQ in materia di SSL (Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali, 1° aprile 2020). Francia: linee guida settoriali e FAQ (Ministero del Lavoro, aprile 2020). Spagna: 'Procedura di intervento per i servizi di prevenzione del rischio professionale contro l'esposizione al nuovo coronavirus (SARS-COV-2)' (Ministero della Salute, 4 marzo 2020). Belgio: raccomandazioni sulla SSL (Ministero del Lavoro e dell'Occupazione, 13 marzo 2020). Finlandia: linee guida sulla SSL (Ministero per gli Affari Sociali e la Salute, 24 marzo 2020), che richiamano le linee guida generali e settoriali del *Finnish Institute of Occupational Health*. Norvegia: Linee guida sulla SSL (*Norwegian Institute of Public Health*). Svezia: raccomandazioni settoriali sulla SSL (Agenzia per la Sanità Pubblica). Regno Unito: linee guida sulla SSL (Governo, 7 aprile 2020).

<sup>812</sup> Stati Uniti: linee guida generali e settoriali (*Centers for Disease Control; Dipartimento della Labor's Occupational Safety and Health Administration - OSHA*). In particolare, 'Guidance on Preparing Workplaces for COVID-19' (OSHA). Cina: linee guida per l'adozione di misure di prevenzione nei luoghi di lavoro (Meccanismo congiunto di prevenzione e controllo del Consiglio di Stato, 22 febbraio 2020). Australia: linee guida 'Managing risk in the workplaces' e 'worker arrangement' (Governo). Nuova Zelanda: linea guida 'COVID-19: health and safety at work - advice for essential businesses' (*Worksafe*, il principale regolatore nazionale in materia di SSL). Canada: linee guida generali e settoriali (*Canadian Centre for Occupational Health and Safety - CCOHS*). Giappone: linee guida sulla SSL (Governo).

Al di fuori della regione europea, negli USA, secondo la guida dell'OSHA '*Guidance on Preparing Workplaces for COVID-19*' – in cui i lavori sono classificati come a rischio-contagio basso, medio e alto – per i lavori a rischio basso o medio non si rende necessario l'utilizzo dei DPI, mentre per i lavori a rischio alto si renderà 'probabilmente' ('*likely*') necessario il loro impiego.

Nelle linee guida australiane '*Managing risk in the workplaces*' si legge che, nel momento in cui non sono disponibili forniture di DPI, il datore di lavoro non ha l'obbligo di disporne, ma ha l'obbligo di adottare misure alternative.

Infine, in Nuova Zelanda, le linee guida '*COVID-19: health and safety at work - advice for essential businesses*' raccomandano l'utilizzo dei DPI come *extrema ratio*.

In secondo luogo, dall'analisi dei documenti emerge che nelle linee guida adottate da molti Stati è esplicitato l'obbligo di valutazione del rischio di contagio in capo al datore di lavoro.

Così, tra i Paesi dell'UE, in Germania, nelle FAQ del Ministero del Lavoro si legge che, ai sensi della Legge sulla SSL (*Arbeitsschutzgesetz*), i datori di lavoro hanno l'obbligo fondamentale di effettuare la valutazione dei rischi e di adottare le misure sulla base dei risultati. Sul versante francese, come spiegano le FAQ '*Responsabilité de l'employeur - Droit de retrait*' del Ministero del Lavoro, il datore di lavoro ha l'obbligo di effettuare la valutazione dei rischi. In aggiunta, è specificato che la violazione di tale obbligo sarà valutata, in sede giudiziale, caso per caso sulla base di determinati criteri: natura delle attività e livello di esposizione ai rischi; capacità ed esperienza del lavoratore; portata delle misure adottate dal datore di lavoro. Anche in Spagna, secondo la 'Procedura di intervento per i servizi di prevenzione del rischio professionale contro l'esposizione al nuovo coronavirus (SARS-COV-2)', il datore di lavoro ha l'obbligo di effettuare la valutazione dei rischi. Allo stesso modo, secondo le linee guida del Ministero per gli Affari Sociali e la Salute finlandese, i datori di lavoro hanno l'obbligo di aggiornare la valutazione dei rischi, ai sensi dell'*Occupational Safety and Health Act*. Stesso approccio è adottato da Norvegia e Svezia: nel primo caso, nelle linee guida del *Norwegian Institute of Public Health* si legge che, nel rispetto del *Working Environment Act*, i datori di lavoro sono tenuti a valutare il rischio da contagio; nel secondo, alla lettura delle linee guida adottate dall'Agenzia per la Sanità Pubblica, i datori di lavoro sono chiamati a valutare i rischi e ad adottare le misure di prevenzione idonee, ai sensi del *Communicable Diseases Act*.

Addirittura ai Paesi extra-europei, negli Stati Uniti, secondo la guida dell'OSHA, la valutazione del rischio deve essere basata sulla classificazione dell'esposizione al rischio contagio (basso, medio, alto). Pertanto, le misure di prevenzione nei luoghi di lavoro dovranno essere adottate in relazione al livello di esposizione al rischio di contagio. Anche in Australia, alla lettura delle summenzionate linee guida, i datori di lavoro sono chiamati a valutare il rischio di contagio. Alla stregua degli altri casi, secondo le linee guida neozelandesi di *worksafe*, ogni datore di lavoro è tenuto a valutare i rischi presenti nella propria azienda. Per di più, sul sito istituzionale è disponibile un *template* dal nome *COVID-19 safety plan* per la trasposizione scritta della valutazione dei rischi da Covid-19 e delle misure di prevenzione adottate in azienda.

In terzo luogo, all'interno dei documenti analizzati, è possibile rinvenire un riferimento specifico al diritto del lavoratore alla astensione dalla prestazione lavorativa, nel caso in cui vi sia un pericolo 'grave e imminente' nel luogo di lavoro. Tale precisazione è stata inserita soprattutto nelle linee guida istituzionali di alcuni Paesi membri dell'UE. Ad esempio, in Germania, secondo le summenzionate FAQ del Ministero del Lavoro, i lavoratori dipendenti hanno il diritto di rifiutare di prestare l'attività lavorativa in presenza, se non sono 'ragionevolmente' tenuti a svolgere il proprio lavoro (Sezione 275 (3) del Codice Civile). La condizione di ragionevolezza è soddisfatta al ricorrere di un serio rischio per la salute. Tuttavia, le FAQ sottolineano che le preoccupazioni dei lavoratori non rappresentano una motivazione sufficientemente ragionevole. Similmente, le FAQ francesi '*Responsabilité de l'employeur - Droit de retrait*' spiegano che il lavoratore ha il diritto di rifiutarsi di prestare l'attività lavorativa in presenza, qualora rappresenti un rischio per la sua salute e sicurezza (colleghi positivi al coronavirus; mancata sanificazione dei locali aziendali; assenza di misure organizzative per il distanziamento sociale e l'igiene; ecc.). Pertanto, il lavoratore può esercitare tale diritto di fronte ad un pericolo grave e imminente per sé e per gli altri colleghi (articolo L. 4132-1 del Codice del lavoro). Medesima indicazione è fornita dalla 'Procedura di intervento' pubblicata dal Ministero della salute spagnolo. Al di fuori dello scenario europeo, si rinvia un simile indirizzo in Australia, le cui linee guida governative '*worker arrangement*' affermano che il lavoratore può esercitare il diritto di non prestare la propria attività lavorativa in presenza, qualora riscontri un rischio grave e imminente per la propria salute, specificando altresì che i rappresentanti per la SSL possono consigliare al lavoratore di esercitare tale diritto.

### 3.4. Le misure emergenziali sull'organizzazione del lavoro per la tutela della salute e la maggiore conciliazione vita-lavoro

Allargando la visuale alla più ampia ed olistica nozione di 'benessere' dei lavoratori, rispetto alle misure prevenzionistiche in senso stretto, si riscontra un maggiore dettaglio regolatorio in materia di conciliazione vita-lavoro. Come già evidenziato, tali misure sono state indispensabili nella 'Fase 1' del *lockdown*, in cui le scuole e i luoghi assistenziali sono stati oggetto di chiusura, fermo restando il fatto che, con l'avvio della 'Fase 2', in molti Paesi del mondo sono state prorogate le misure emergenziali oppure introdotte ulteriori disposizioni funzionali alla ripresa graduale delle attività produttive e lavorative.

È possibile raggruppare le misure emergenziali adottate dai Governi nazionali durante la 'Fase 1' in cinque aree d'intervento: misure di sostegno al reddito familiare; estensione della durata e della portata dei congedi parentali e assistenziali; estensione del congedo/indennità di malattia ai lavoratori-genitori; diritto alla rimodulazione dell'orario di lavoro e/o ridefinizione delle mansioni; impiego del telelavoro.

In Germania, sono state adottate misure di sostegno al reddito per i lavoratori-genitori colpiti dalla chiusura di scuole e strutture per l'infanzia (sezione 56 (1a), legge IfSG). Inoltre, sono stati conclusi accordi sindacali settoriali sulle misure aziendali di conciliazione vita-lavoro: ad esempio, nel settore metalmeccanico ed elettronico, in data 20 marzo 2020 il sindacato IG Metal e l'organizzazione datoriale *Gesamtmittel* hanno sottoscritto un accordo sindacale che ha previsto 8 giorni di congedo familiare aggiuntivi per i lavoratori con figli fino a 12 anni. L'impiego del lavoro agile è stato raccomandato.

In Francia, sono state disposte misure di sostegno al reddito familiare, che saranno maggiorate in presenza di bambini nel nucleo familiare. Inoltre, i lavoratori-genitori con figli fino a 16 anni possono sospendere il rapporto di lavoro per la cura dei figli, accedendo a misure di sostegno al reddito. Il congedo per malattia è esteso a 14 giorni per i lavoratori-genitori, mentre per gli operatori sanitari è stato disposto un peculiare sistema di assistenza all'infanzia. Anche in Francia, infine, il lavoro agile è stato raccomandato come opzione prioritaria.

Nell'ordinamento emergenziale spagnolo, ai sensi del RDL 8/2020, il lavoratore ha diritto alla rimodulazione del proprio orario di lavoro, al fine di prendersi cura dei propri figli e dei familiari non autosufficienti. La riduzione potrà riguardare fino al 100% dell'orario di lavoro, in presenza di figli fino a 11 anni e familiari non autosufficienti che non svolgono un'attività retribuita. Per i dipendenti pubblici che restano a casa per prendersi cura di familiari non autosufficienti, è garantito il 100% della retribuzione, così come statuito dalla *Resoluciones* 10 del 12 marzo 2020. Inoltre, ai sensi dell'art. 5 RDL 8/2020, il telelavoro deve essere l'opzione prioritaria per le aziende che proseguono la loro attività d'impresa. In relazione alla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori in telelavoro, il RDL 6/2020 ha stabilito che l'obbligo di valutazione dei rischi è considerato adempiuto, in via eccezionale, mediante una autovalutazione effettuata dal lavoratore stesso.

In Belgio, nonostante lo svolgimento delle lezioni sia stato sospeso, gli insegnanti delle scuole pubbliche e private hanno mantenuto l'obbligo di prendersi cura dei bambini con genitori-lavoratori. Inoltre, ai sensi dell'art. 2 del Decreto Ministeriale del 18 marzo 2020, il telelavoro è stato ritenuto obbligatorio – laddove compatibile – per tutte le attività non essenziali del settore privato. Pertanto, il telelavoro, in genere stabilito tramite accordo tra le parti (art. 6 dell'accordo collettivo n. 85 sul telelavoro), è reso obbligatorio *ex lege* senza alcun requisito.

Nell'ordinamento finlandese, è stata prevista un'indennità di malattia per i lavoratori-genitori che devono prendersi cura dei figli (fino a 16 anni) contagiati o in quarantena. Si tratta della stessa indennità prevista per i lavoratori contagiati o in quarantena. Dal momento che le scuole sono rimaste aperte, non sono stati previsti congedi speciali per i lavoratori-genitori. Tuttavia, è incoraggiato il telelavoro al fine di tenere i figli a casa. Inoltre, qualora non ne abbiano già usufruito, i lavoratori possono ricorrere ai congedi parentali previsti dal contratto collettivo applicabile. Anche in Finlandia, il telelavoro è stato incoraggiato come opzione prioritaria rispetto ai congedi e al lavoro in presenza.

In Norvegia, i periodi di congedo parentale per il 2020 sono stati raddoppiati: un lavoratore dipendente ha diritto ad un congedo di 20 giorni all'anno, elevato a 30 in caso di quattro o più figli. I genitori single hanno diritto a 40 giorni di congedo, elevati a 60 in caso di quattro o più figli. Si evidenzia che anche i liberi professionisti hanno diritto allo stesso congedo, con l'unico aggravio di tre giorni di attesa dalla richiesta. Di nuovo, il telelavoro è stato incoraggiato.

In merito alla Svezia, che eccezionalmente non ha disposto alcuna misura di *lockdown*, dal momento che gli asili e le scuole dell'obbligo sono rimasti aperti (ad esclusione di quelle superiori), è concesso solo il congedo parentale per i lavoratori-genitori che devono prendersi cura dei figli malati, secondo quanto già previsto dalla normativa nazionale (*Parental Leave Act*; *Social Security Code*). Tuttavia, anche in Svezia il telelavoro è stato sollecitato.

Nel Regno Unito, durante la 'Fase 1', non sono state adottate misure emergenziali a sostegno dei lavoratori-genitori. Come ricordano le linee guida governative del 7 aprile 2020, la normativa nazionale prevede il diritto di as-

sentarsi dal lavoro per una situazione imprevista o per una emergenza, nell'ambito della quale la pandemia potrebbe essere inclusa. Tale diritto, pertanto, potrebbe essere esercitato per prendersi cura dei figli. Tuttavia, i lavoratori non mantengono il diritto alla retribuzione per il periodo afferente. In concordanza con gli altri Paesi del mondo, è sollecitato il telelavoro.

Tra i Paesi al di fuori della zona europea, gli Stati Uniti, ai sensi del *Families First Coronavirus Response Act* (H.R.6201 - 116th Congress), hanno previsto un congedo per malattia, pari a due terzi della ordinaria retribuzione e per un massimo di due settimane (max 80 ore), per i lavoratori dipendenti che devono prendersi cura dei figli. Inoltre, è previsto un ulteriore congedo familiare/medico fino a 10 settimane per i lavoratori dipendenti che devono affrontare gli stessi oneri familiari. I datori di lavoro riceveranno crediti d'imposta per compensare il costo dei congedi. Tali misure sono adottate solo per le imprese che non superano i 500 dipendenti. Anche negli USA, è stato sollecitato l'utilizzo del telelavoro.

L'ordinamento cinese, invece, non prevede congedi per i genitori-lavoratori o prestatori di assistenza. Tuttavia, alcuni Governi locali hanno concesso forme di congedo parentale retribuito per i lavoratori (una persona a famiglia). Il telelavoro, anche in Cina, è stato sollecitato.

In Australia, sono state adottate misure per garantire la gratuità dell'assistenza all'infanzia per i genitori-lavoratori. Ai sensi del *JobKeeper Payment Scheme* del 9 aprile 2020, in modifica al *Fair Work Act*, i datori di lavoro hanno potuto modificare temporaneamente le mansioni, i compiti e il luogo di lavoro dei lavoratori, nonché raccordare con loro la riduzione o la riorganizzazione degli orari di lavoro. Inoltre, i datori di lavoro hanno potuto chiedere ai dipendenti di usufruire di un congedo annuale retribuito e concordare con gli stessi un congedo a metà retribuzione. La *Fair Work Commission* (FWC) ha stabilito i premi derivanti dalle mansioni per i settori turistico e della ristorazione, al fine di incentivare la flessibilità lavorativa<sup>813</sup>. Anche i premi impiegatizi (*clerical award*) sono stati ridefiniti per consentire ai lavoratori di lavorare da casa<sup>814</sup>.

In Nuova Zelanda, è stato istituito un congedo retribuito (il c.d. '*COVID-19 Essential Workers Leave Support*') per la cura dei figli e dei familiari non autosufficienti. Il finanziamento del congedo deve essere richiesto dalle imprese che hanno perso almeno il 30% dei loro guadagni rispetto allo stesso mese dell'anno precedente. L'importo del congedo è forfettario: 585,80 \$ per le persone che lavoravano almeno 20 ore a settimana (*full-time*); 350,00 \$ per le persone che lavoravano meno di 20 ore settimanali (*part-time*). La somma copre 4 settimane dal giorno di presentazione della domanda, con possibilità di inoltrare richieste aggiuntive durante la quarta settimana. Sono inoltre previsti diversi strumenti di sostegno per le lavoratrici-madri con figli fino a 5 anni. Invece, per le lavoratrici-madri con figli dai 5 ai 14 anni, impiegate nei servizi essenziali, è stato istituito un fondo per il *baby-sitting* (*ECE funding subsidy*). Il sostegno è valido per un massimo di sei ore per bambino al giorno e per 30 ore per bambino alla settimana. La tariffa oraria è di 25 \$, fermo restando che per i bambini che necessitano di maggiori ore di sostegno è possibile richiedere degli extra. Anche in Nuova Zelanda, il lavoro da remoto è incoraggiato.

In Canada, le Province – e il Governo federale per i rapporti di lavoro federali – hanno esteso la durata dei congedi per i lavoratori-genitori colpiti dall'emergenza e dalla chiusura delle scuole. Per il fatto che si tratta di congedi non retribuiti, i lavoratori in congedo possono accedere alle altre forme di protezione sociale (c.d. '*Canada Emergency Response Benefit*'). Inoltre, il Governo federale ha aumentato l'importo del sostegno economico alle famiglie con figli, integrando il *Canada Child Benefit* (CCB) con 300 \$ aggiuntivi a bambino. Il Governo federale ha incoraggiato il telelavoro e ha introdotto misure temporanee per il *Work-Sharing program*, al fine di agevolare gli accordi tra datori di lavoro e lavoratori sulla riduzione momentanea dell'orario di lavoro attraverso alcuni vantaggi per i lavoratori consenzienti. Alcuni governi provinciali hanno derogato i contratti collettivi – senza l'esplicito consenso delle parti sociali – per agevolare la flessibilità sul cambio delle mansioni, sui compiti lavorativi e sulla limitazione e riorganizzazione dell'orario di lavoro.

Infine, in Giappone, il Governo sovvenziona l'intero importo retributivo (max 8.330 yen al giorno) ai lavoratori dipendenti e atipici che usufruiranno di ferie (escluse le ordinarie ferie annuali), al fine di assistere i propri figli. Per i liberi professionisti, l'importo della sovvenzione è di 4100 yen al giorno. Inoltre, avendo il Governo sollecitato l'impiego del telelavoro, il Ministero della Salute ha creato sito web con le informazioni generali sulla organizzazione del telelavoro. I datori di lavoro sono stati inoltre incoraggiati a concludere accordi con i lavoratori per la diminuzione o la riorganizzazione dell'orario di lavoro.

---

<sup>813</sup> *Australian Hotels Association and United Workers Union* [2020] FWCFB 1574, 25 marzo 2020; *Application to vary the Restaurant Industry Award 2010* [2020] FWCFB 1741, 31 marzo 2020.

<sup>814</sup> *Application to vary the Clerks – Private Sector Award 2010* [2020] FWCFB 1690, 28 marzo 2020.

### 3.5. Le misure nazionali per la tutela dei lavoratori contagiati, sospetti contagiati o a rischio

In linea generale, la maggior parte degli Stati ha stabilito l'estensione del congedo di malattia per i lavoratori contagiati; in alcuni casi, tale estensione ha incluso i lavoratori in quarantena o particolarmente a rischio. Inoltre, alcuni Stati hanno stabilito misure straordinarie di protezione sociale per tali soggetti, anche attraverso l'estensione dell'indennità di disoccupazione.

Riportando alcuni esempi, in Germania i lavoratori contagiati hanno diritto a mantenere la propria retribuzione per sei settimane, ai sensi della Legge tedesca per il mantenimento della remunerazione (*Entgeltfortzahlungsgesetz*). I datori di lavoro possono richiedere la compensazione dei costi allo Stato, ai sensi della legge sulla protezione contro le infezioni (*Infektionsschutzgesetz*). I lavoratori dipendenti in quarantena che non possono esercitare l'attività lavorativa da casa hanno il diritto a mantenere la retribuzione. Anche in questo caso, il datore di lavoro potrà richiedere la compensazione dei costi allo Stato (*Infektionsschutzgesetz*). L'obbligo in capo al datore di lavoro al mantenimento della retribuzione sancito dalla sez. 616 Codice civile tedesco (BGB) non prevede la possibilità di richiedere la compensazione pubblica qualora la quarantena sia di breve durata. Tale criterio, tra l'altro risulta vago e, pertanto, è oggetto di dibattito dottrinale e giurisprudenziale: in generale, si presume che tale periodo debba essere inferiore alle sei settimane per essere considerato di breve durata. Tuttavia, è da precisare che i contratti di lavoro possono escludere l'applicazione della sezione in parola del Codice civile. Superate le sei settimane di quarantena, è garantita una indennità equivalente. I lavoratori dipendenti con sospetto contagio possono accedere ad un congedo per un massimo di 7 giorni.

In Francia, invece, i lavoratori vulnerabili o a rischi possono beneficiare della sospensione del rapporto di lavoro, mentre i lavoratori contagiati usufruiscono dell'ordinario congedo per malattia, così come regolati dai contratti collettivi applicabili. Il lavoratore sottoposto a quarantena ha accesso ad una specifica misura di protezione sociale. Il datore di lavoro deve integrare la prestazione di sicurezza sociale al fine di mantenere almeno il 90% della retribuzione lorda del dipendente per i primi 30 giorni e il 66% per i successivi 30 giorni.

Il Governo spagnolo ha invece stabilito che i lavoratori contagiati, quelli in quarantena preventiva e quelli le cui città di domicilio sono in isolamento totale e, dunque, sono impossibilitati a recarsi a lavoro, hanno diritto a un congedo assimilato a un congedo per infortunio sul lavoro. ai sensi del RDL 6/2020, è statuito che l'importo equivale al 100% del reddito base per il primo giorno e al 75% per i giorni successivi, ma un accordo sindacale può stabilire un trattamento migliore. Per i dipendenti pubblici è garantito il 100% della retribuzione in caso di congedo per malattia correlato al coronavirus.

Il Governo belga ha invece previsto l'ordinario congedo di malattia retribuito per i lavoratori contagiati. Tale congedo è pagato dal datore di lavoro per i primi 30 giorni. Successivamente, subentra una indennità sostitutiva finanziata dai fondi pubblici di assicurazione. L'importo dell'indennità di malattia è, in linea di principio, limitato al 60% della retribuzione lorda, ulteriormente ridotta dopo i primi 6 mesi. I lavoratori del settore sanitario godono di una indennità di malattia maggiorata perché maggiormente esposti al rischio professionale di contagio. Invece, i lavoratori in quarantena sono coperti dalla indennità straordinaria di disoccupazione (pari al 75% della retribuzione lorda con un supplemento di 5, 63 euro).

In Finlandia, ai sensi del *Communicable Diseases Act*, il *Finnish Social Security Institution* (KELA) ha versato un'indennità di malattia (*tartuntatautipäiväraha*) per tutti i lavoratori dipendenti e autonomi che siano stati contagiati o che siano sottoposti in quarantena, e non in auto-isolamento. L'indennità è pari all'ammontare della retribuzione persa. Il KELA verserà l'indennità al datore di lavoro, qualora quest'ultimo abbia pagato la retribuzione durante il periodo di assenza per malattia o quarantena.

In Norvegia, invece, i datori di lavoro sono tenuti a pagare ai dipendenti i primi 16 giorni del congedo di malattia. Tuttavia, è stata decisa una significativa riduzione di tale obbligo in caso di assenza per malattia, anche da contagio: infatti, dal quarto giorno, lo Stato rimborsa al datore di lavoro il costo del congedo. Pertanto, il congedo di malattia, ad eccezione dei primi giorni pagati dal datore di lavoro, è retribuito dallo Stato al 100%, senza alcun tetto massimo di importo. È possibile usufruire di tale congedo per un anno, allo scadere del quale subentrano altre misure di protezione sociale. È importante evidenziare che anche i lavoratori autonomi possono usufruire di un congedo per malattia dal quarto giorno. L'assenza per malattia per i primi 16 giorni è certificata attraverso una richiesta elettronica.

In Svezia, ai sensi del *Regulation* (2020:195), i lavoratori contagiati usufruiscono del congedo per malattia, compensato con una somma forfettaria di 700 SEK, indipendente dal reddito del lavoratore. È stato sospeso l'obbligo di presentare un certificato medico che rimane obbligatorio solamente allo scattare del 14° giorno di malattia. Per i mesi di aprile e maggio, tutti i congedi per malattia sono stati interamente pagati dallo Stato. Si evidenzia che i lavoratori autonomi hanno il diritto temporaneo ad una indennità di malattia standardizzata per 14 giorni.

Il Governo britannico ha esteso il congedo per malattia (*Statutory pay sick*) per i lavoratori con sospetto contagio in autoisolamento, a partire dal primo giorno e non dal quarto, come precedentemente previsto. In generale, tale strumento è ad esclusivo beneficio dei lavoratori dipendenti e rappresenta il 30% del salario minimo nazionale<sup>815</sup>.

Negli Stati Uniti, presumendo che le imprese di grandi dimensioni già forniscano i congedi per malattia ai lavoratori, il *Families First Coronavirus Response Act* ha introdotto tali congedi nelle imprese con meno di 500 dipendenti e per alcune pubbliche amministrazioni. In particolare, per i lavoratori in quarantena e con sospetto contagio è previsto un congedo per malattia retribuito al normale tasso di retribuzione per la durata di due settimane (max 80 ore). Tale congedo, nella misura di due terzi della retribuzione ordinaria, può essere usufruito anche dai lavoratori che devono prendersi cura di soggetti in quarantena e dei figli. I datori di lavoro riceveranno crediti d'imposta per compensare il costo dei congedi.

In Cina, i datori di lavoro sono tenuti a pagare l'ordinaria retribuzione anche ai lavoratori in quarantena o sottoposti ad ulteriori misure restrittive da parte delle autorità. Tuttavia, il Governo ha dichiarato che è possibile una rinegoziazione della retribuzione.

Il Governo australiano ha invece optato per l'istituzione di forme di congedo retribuito per i lavoratori in quarantena. La FWC ha ridefinito 103 dei 122 premi aziendali, includendo il nuovo diritto a due settimane di congedo non retribuito per pandemia a beneficio dei lavoratori dipendenti tenuti ad auto-isolarsi e che non possono accedere ad altri diritti di congedo<sup>816</sup>.

Così, in Nuova Zelanda sono stati stanziati 126 milioni di \$ per finanziare il congedo per malattia Covid-19 a sostegno dell'autoisolamento. Possono usufruire del congedo (c.d. '*COVID-19 Essential Workers Leave Support*') i lavoratori contagiati, con sospetto contagio, ad alto rischio contagio o entrati in contatto con persone contagiate. L'importo e i criteri sono i medesimi previsti per il congedo dei lavoratori-genitori.

In Canada, i governi provinciali e federali hanno disposto anche l'estensione dei congedi per malattia, di cui al *Employment Insurance Sickness Benefit*, ai lavoratori contagiati o in quarantena, per mezzo delle misure adottate dal *Canada Emergency Response Benefit*. Infatti, se è vero che tale benefit è una misura di sostegno al reddito per i lavoratori licenziati o in difficoltà economica, esso può essere richiesto anche in caso di malattia e quarantena. Il lavoratore riceverà il 55% della propria retribuzione (per un massimo di 573 \$ a settimana), per la durata del congedo, non superiore a 15 giorni.

Infine, in Giappone, come già previsto dalla normativa vigente, in caso di contagio il lavoratore dipendente è coperto dalla indennità per infortunio e malattia, pari a due terzi della retribuzione giornaliera media degli ultimi 12 mesi, a partire dal terzo giorno successivo alla data in cui il lavoratore non è più in grado di lavorare. Qualora il lavoratore abbia sintomi sospetti e decida di usufruire di un congedo, l'assenza dal lavoro non rientra nella responsabilità datoriale e, pertanto, il congedo non sarà retribuito. Tuttavia, se un lavoratore dipendente entra in contatto con un collega infetto e si mette in auto-quarantena, potrebbe richiedere l'indennità di assenza, ai sensi dell'articolo 26 della Legge sugli standard del lavoro, poiché rientra nella responsabilità datoriale. In questo caso, il datore di lavoro versa un'indennità pari ad almeno il 60% del salario medio del lavoratore. Inoltre, l'indennità retribuita è dovuta anche nel caso sia dimostrato che il contagio sia avvenuto, non solo sul luogo di lavoro, ma anche nel tragitto casa-lavoro. Ad ogni modo, qualora un lavoratore non possa usufruire dei congedi, esso può accedere – per l'intero nucleo familiare – a prestiti di sussistenza senza interessi fino a 200.000 yen al mese.

#### 4. LE AZIONI DELL'UNIONE EUROPEA A TUTELA DELLA SALUTE E DELL'OCCUPAZIONE

Sin dalle prime fasi della pandemia, ruolo determinante è stato ricoperto dalle istituzioni dell'Unione europea, nel tentativo di armonizzare e coordinare la gestione dell'emergenza sanitaria dei Paesi membri, attraverso una serie di azioni e interventi normativi finalizzati alla tutela della salute di cittadini e lavoratori europei. Tali interventi sono stati altresì accompagnati - nel turbinio della inaspettata crisi economica che ha investito il pianeta – dalle misure volte a minimizzare l'impatto socioeconomico delle misure di *lockdown*, attraverso gli strumenti comuni di politica economica e di quella monetaria a supporto degli Stati membri, delle imprese e dei lavoratori.

In data 13 marzo 2020, la Presidente della Commissione europea, von der Leyen, ha annunciato il pacchetto di inter-

---

<sup>815</sup> Si tratta del congedo di malattia statuito dal *Social Security Contributions and Benefits Act 1992*, così come modificato dal *Coronavirus Act 2020*; *Statutory Sick Pay Regulations 2020*.

<sup>816</sup> *Application to vary awards on the initiative of the Commission* [2020] FWCFB 1760, 1° aprile 2020 e [2020] FWCFB 1837, 8 aprile 2020

venti economico-sociali per affrontare le conseguenze della pandemia. In particolare, gli asset strategici d'intervento sono finalizzati a: garantire le forniture necessarie ai sistemi sanitari degli Stati membri, preservando l'integrità del Mercato Unico e della produzione e distribuzione delle catene del valore; sostenere i cittadini europei in modo tale da ridurre l'impatto della pandemia sul reddito e sui posti di lavoro, evitando l'effetto permanente della nascente crisi socioeconomica; supportare le imprese e garantire che la liquidità del settore finanziario europeo possa continuare a sostenere l'economia; consentire agli Stati membri di agire tempestivamente e in modo coordinato, sfruttando la piena flessibilità dei sistemi normativi sugli aiuti di Stato e sul Patto di stabilità e crescita.

A partire da metà marzo, la Commissione europea si è quindi attivata per la gestione della pandemia dapprima attraverso la creazione del Comitato consultivo sul Covid-19<sup>817</sup>, composto da epidemiologi e virologi di diversi Stati membri col compito di formulare linee guida europee sulle misure scientifiche di gestione del rischio. Il Panel, creato su mandato degli Stati membri dell'UE, è presieduto dalla Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, e co-presieduto da Stella Kyriakides, Commissario per la salute e la sicurezza alimentare. Ne fanno parte sette esperti di sei Stati membri, tra cui l'Italia, nonché, in qualità di osservatori, i rappresentanti del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), l'Agenzia europea per i medicinali (EMA) e il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC). Nel dettaglio, il Comitato ha il compito di: elaborare misure di risposta coordinate, che tengano conto degli specifici contesti nazionali; individuare e mitigare le lacune, le incongruenze e le inadeguatezze delle misure, anche di quelle già adottate; definire le priorità di assistenza sanitaria e protezione civile, ma anche le urgenze in termini di sostegno transnazionale; infine, formulare delle raccomandazioni politiche per affrontare le conseguenze a lungo termine dell'emergenza sanitaria.

Si rende dunque necessario, coerentemente con le finalità del presente Rapporto, passare in rassegna i principali interventi del Legislatore europeo più direttamente finalizzati alla tutela della salute pubblica e dei lavoratori e alla salvaguardia dell'occupazione e del reddito da lavoro.

#### 4.1. L'approvvigionamento di DPI e dispositivi medici tra i beni essenziali

I primissimi atti adottati a livello europeo sono stati emanati al fine di sburocratizzare e facilitare l'approvvigionamento dei DPI per gli Stati membri, soprattutto mediante un intervento diretto nell'ambito di concorrenza nel mercato globale. Ci si riferisce, anzitutto, al regolamento di esecuzione (UE) 2020/402<sup>818</sup> che ha statuito, con una procedura d'urgenza, misure emergenziali per garantire il rapido approvvigionamento dei DPI. In particolare, il regolamento in parola prevede che le esportazioni di tali dispositivi al di fuori dell'Unione europea siano soggette ad autorizzazione di esportazione da parte degli Stati membri. L'esportazione di determinati quantitativi di specifici prodotti può essere autorizzata in circostanze particolari, ad esempio per garantire l'assistenza fornita a Paesi terzi, in funzione delle esigenze degli Stati membri.

Il sistema di autorizzazioni è stato successivamente istituito con il regolamento di esecuzione (UE) 2020/568<sup>819</sup>. È ivi specificato che gli Stati membri dovrebbero concedere autorizzazioni di esportazione in circostanze specifiche, ove la spedizione in questione non costituisca una minaccia per il reale fabbisogno di DPI all'interno dell'Unione<sup>820</sup> e serva a soddisfare una legittima esigenza legata all'uso medico ufficiale o professionale in un Paese terzo. Gli Stati membri non dovrebbero invece autorizzare esportazioni tali da creare distorsioni speculative e da consentire la costituzione

---

<sup>817</sup> 'COVID-19: Commission launches European team of scientific experts to strengthen EU coordination and medical response', comunicato stampa, Commissione europea, Bruxelles, 17 marzo 2020; Register of Commission expert groups and other similar entities, Commissione europea, 18 marzo 2020:

[https://www.cesaredamiano.org/rdr/more\\_information\\_Advisory\\_Panel.pdf](https://www.cesaredamiano.org/rdr/more_information_Advisory_Panel.pdf).

<sup>818</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2020/402 della Commissione del 14 marzo 2020 che subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione (GUUE, L 77 I/1, 15.3.2020). Si segnala inoltre che il regolamento di esecuzione (UE) 2020/426 (GUUE, L 84/1, 20.3.2020) ha stabilito alcune eccezioni alle disposizioni sulla presentazione di un'autorizzazione stabilite dal regolamento di esecuzione 2020/402. Tale autorizzazione, pertanto, dovrà essere rilasciata per l'esportazione in tutti i Paesi terzi, con alcune limitate accezioni, riguardanti: i quattro Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio; i Paesi e territori d'oltremare elencati nell'allegato II del trattato, nonché le Fær Øer, Andorra, San Marino e lo Stato della Città del Vaticano. Ciò in ragione della forte integrazione delle catene di valore della produzione e delle reti di distribuzione di tali DPI. Infine, è stato precisato che l'esportazione di determinati quantitativi di specifici prodotti può essere autorizzata in circostanze particolari, ad esempio per garantire la fornitura di dotazioni destinate alle operazioni di emergenza effettuate da organizzazioni umanitarie in Paesi terzi.

Inoltre, con la comunicazione 2020/C 91 I/02 (GUUE, C 91/10, 20.3.2020), la Commissione europea ha fornito un orientamento a supporto degli Stati membri per l'attuazione del regolamento di esecuzione (UE) 2020/402. In particolare, la Commissione ha chiarito i nuovi obblighi applicabili alle autorità pubbliche e agli operatori economici.

<sup>819</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2020/568 della Commissione del 23 aprile 2020 che subordina l'esportazione di taluni prodotti alla presentazione di un'autorizzazione di esportazione (GUUE, L 129/7, 24.4.2020).

<sup>820</sup> Art. 2, co 7, regolamento di esecuzione (UE) 2020/568, cit.



di scorte e gli acquisti in quantità massicce di dispositivi essenziali da parte di coloro che ne hanno una necessità obiettiva scarsa o nulla<sup>821</sup>.

In aggiunta, è stata pubblicata la raccomandazione (UE) 2020/403<sup>822</sup> finalizzata a facilitare le procedure di controllo su DPI e dispositivi medici. Nel dettaglio, la Commissione europea ha fornito alcune importanti indicazioni sul processo di valutazione di conformità dei DPI e dei dispositivi medici, affinché tali prodotti rispettino i requisiti essenziali di salute e sicurezza e, al contempo, possano essere rapidamente immessi sul mercato interno europeo per far fronte alla emergenza sanitaria. Sebbene la marcatura CE sia apposta su tali prodotti dopo il controllo di conformità dei requisiti per la progettazione, la fabbricazione e l'immissione stabiliti dalla normativa armonizzata europea, i fabbricati possono avvalersi in alternativa di soluzioni tecniche specifiche da cui deriva la presunzione di conformità. La Raccomandazione precisa che gli organismi di controllo devono valutare la conformità dei prodotti fabbricati con soluzioni tecniche alternative - ad esempio, quelle stabilite nelle raccomandazioni dell'OMS sulla selezione appropriata dei DPI - e condividere tali informazioni nell'ambito del gruppo di coordinamento europeo, affinché la valutazione di prodotti che adottano le medesime soluzioni possano essere più rapide. Pertanto, le autorità di vigilanza del mercato dovrebbero consentire l'immissione dei DPI e dei dispositivi medici senza marcatura CE, qualora siano conformi ai requisiti essenziali di salute e di sicurezza, per un periodo di tempo limitato o durante lo svolgimento della procedura di valutazione della conformità.

Ad integrazione della raccomandazione in parola, su richiesta della Commissione europea, il Comitato europeo di normazione (CEN) e il Comitato europeo di normazione elettrotecnica (Cenelec) hanno concordato di rendere immediatamente disponibili una serie di standard europei per la fabbricazione di determinati dispositivi medici e DPI<sup>823</sup>. L'intento è stato quello di aiutare le imprese dell'UE e dei Paesi terzi che intendono fabbricare questi articoli, affinché possano avviare rapidamente la produzione e immettere più facilmente i prodotti sul mercato interno, garantendo al contempo un elevato livello di sicurezza dei prodotti.

Con le successive decisioni di esecuzione (UE) n. 2020/437, 2020/438, 2020/339, la Commissione europea ha pubblicato i riferimenti alle norme tecniche per i dispositivi medici, al fine di rendere più semplici e meno onerose le procedure di valutazione della conformità dei dispositivi medici durante l'emergenza sanitaria. Nel dettaglio, gli Stati membri presumono conformi ai requisiti essenziali di cui alle norme UE i dispositivi medici e medico-diagnostici che soddisfano le norme nazionali corrispondenti, adottate in applicazione delle norme armonizzate elaborate dal Comitato europeo di normazione (CEN) e dal Comitato europeo di normazione elettrotecnica (Cenelec) e pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Pertanto, sono stati pubblicati i riferimenti delle norme armonizzate: per i dispositivi medici, elaborate a sostegno della direttiva 93/42/CEE (decisione di esecuzione (UE) n. 2020/437); per i dispositivi medici impiantabili attivi, elaborate a sostegno della direttiva 90/385/CEE (decisione di esecuzione (UE) n. 2020/438); per i dispositivi medico-diagnostici in vitro, elaborate a sostegno della direttiva 98/79/CE (decisione di esecuzione (UE) n. 2020/439).

Ulteriore sostegno all'approvvigionamento dei beni essenziali è stato fornito con la decisione (UE) 2020/491<sup>824</sup> che ha stabilito l'esenzione dai dazi doganali all'importazione e dall'IVA, concesse all'importazione delle merci necessarie a contrastare gli effetti della pandemia di Covid 19 nel corso del 2020. Sono soggette alle esenzioni le importazioni a decorrere dal 30 gennaio 2020 fino al 31 luglio 2020.

Al fine di supportare gli Stati membri nell'emergenza sanitaria, di primaria rilevanza è anche il regolamento (UE) 2020/561<sup>825</sup> che, in modifica del regolamento (UE) 2017/745 relativo ai dispositivi medici, ha rinviato l'applicazione di determinate disposizioni del regolamento del 2017 prevista a decorrere dal 26 maggio 2020 e ha consentito l'estensione della validità delle deroghe nazionali concesse a norma delle direttive 90/385/CEE o 93/42/CEE al territorio dell'Unione. Azione aggiuntiva volta a garantire l'approvvigionamento dei DPI e di materiale medico a livello europeo è stata, ai sensi della decisione di esecuzione (UE) 2020/414<sup>826</sup>, la costituzione di scorte mediante recEU, cioè la riserva europea di

---

<sup>821</sup> Considerando 11, regolamento di esecuzione (UE) 2020/568, cit.

<sup>822</sup> Raccomandazione (UE) 2020/403 della Commissione del 13 marzo 2020 sulle procedure di valutazione della conformità e di vigilanza del mercato nel contesto della minaccia rappresentata dalla COVID-19 (GUUE, L 79 I/1, 16.3.2020).

<sup>823</sup> 'Coronavirus: European standards for medical supplies made freely available to facilitate increase of production, comunicato stampa', Commissione europea, Bruxelles, 20 marzo 2020.

<sup>824</sup> Decisione (UE) 2020/491 della commissione del 3 aprile 2020 relativa all'esenzione dai dazi doganali all'importazione e dall'IVA concesse all'importazione delle merci necessarie a contrastare gli effetti della pandemia di Covid 19 nel corso del 2020 (GUUE, L 103 I/1, 3.4.2020).

<sup>825</sup> Regolamento (UE) 2020/561 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica il regolamento (UE) 2017/745 relativo ai dispositivi medici, per quanto riguarda le date di applicazione di alcune delle sue disposizioni (GUUE, L 130/18, 24.4.2020). Su alcuni dettagli operativi, si veda la Comunicazione della Commissione Orientamenti sull'adozione di deroghe a livello dell'Unione relative ai dispositivi medici in conformità all'articolo 59 del regolamento (UE) 2017/745 2020/C 171/01 (GUUE, C 171/1, 19.5.2020).

<sup>826</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2020/414 della Commissione del 19 marzo 2020 che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2019/570

risorse il cui scopo è fornire assistenza in situazioni particolarmente pressanti in cui l'insieme delle risorse esistenti a livello nazionale ed europeo non sono in grado di garantire una risposta efficace alle catastrofi naturali e provocate dall'uomo.

Successivamente, a livello operativo, la decisione di esecuzione (UE) 2020/452<sup>827</sup> - in modifica della decisione di esecuzione (UE) 2019/570 che ha fissato la composizione iniziale di rescEU - ha stanziato mezzi e risorse per gestire rischi poco probabili dall'impatto molto elevato. In particolare, al fine di affrontare l'emergenza sanitaria in corso, è previsto il ricorso a: mezzi e risorse per l'evacuazione medica di pazienti altamente infettivi; mezzi aerei per l'evacuazione medica di vittime di catastrofi; mezzi e risorse per squadre mediche di emergenza; risorse per la costituzione di scorte di materiale medico. È inoltre stabilito che per tali mezzi e risorse l'assistenza finanziaria dell'Unione copre tutti i costi necessari per assicurarne la disponibilità e la possibilità di mobilitarli.

In seguito, il meccanismo rescEU è stato rafforzato attraverso la decisione (UE) 2020/547<sup>828</sup>, con cui il Parlamento e il Consiglio UE hanno mobilitato il margine per imprevisti nel 2020 per fornire assistenza di emergenza agli Stati membri e rafforzare ulteriormente il meccanismo rescEU in risposta all'epidemia di COVID-19. L'importo corrisponde a 714 558 138 euro in stanziamenti d'impegno oltre il massimale d'impegno della rubrica 3 (Sicurezza e cittadinanza) del quadro finanziario pluriennale.

Tra le misure economico-finanziarie, è necessario segnalare il regolamento (UE) 2020/521<sup>829</sup> che ha attivato il sostegno di emergenza a norma del regolamento (UE) 2016/369, modificandone le disposizioni in considerazione dell'epidemia di Covid-19. In particolare, il sostegno emergenziale riguarderà il finanziamento delle spese necessarie per affrontare la pandemia di Covid-19 per il periodo dal 1° febbraio 2020 al 31 gennaio 2022, supportando gli Stati membri nel far fronte a un aumento della domanda di attrezzature e forniture mediche, di servizi pubblici essenziali e di capacità di produzione dei materiali necessari.

Gli atti europei sono stati accompagnati da una serie di orientamenti comuni, rivolti agli Stati membri, per l'adozione di misure emergenziali nel rispetto dell'ordinamento europeo.

In particolare, la comunicazione 2020/C 96 I/01<sup>830</sup> ha fornito gli orientamenti sulla gestione delle frontiere, soprattutto in funzione dell'approvvigionamento dei beni essenziali. Nel dettaglio, la Commissione europea ha chiarito le modalità procedurali sulla gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e a garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali, sulla scorta degli orientamenti adottati in data 16 marzo 2020.

Nel dettaglio, «*gli Stati membri sono tenuti a designare immediatamente tutti i pertinenti punti di valico delle frontiere interne della rete transeuropea di trasporto (TEN-T), e altri punti aggiuntivi, nella misura ritenuta necessaria, come valichi di frontiera di tipo «corsia verde» per il trasporto terrestre (stradale e ferroviario), marittimo e aereo*»<sup>831</sup>.

Secondo la comunicazione, i tempi per l'attraverso non avrebbero dovuto essere superiori a 15 minuti, compresi i controlli e lo screening sanitario dei lavoratori del settore dei trasporti. Data la complessità delle catene di approvvigionamento, tutti i veicoli che trasportano merci avrebbero dovuto poter utilizzare i valichi di frontiera di tipo «corsia verde». Inoltre, gli Stati membri sono stati chiamati a sospendere tutte le restrizioni alla circolazione attualmente in vigore per il trasporto di merci, nonché a garantire corridoi di transito sicuri per i lavoratori del settore sanitario e dei trasporti e per tutti i cittadini dell'UE che vengono rimpatriati.

In seguito, con la comunicazione 2020/C 100 I/01<sup>832</sup>, la Commissione europea ha chiarito le procedure per la continuità dei servizi di trasporto aereo di merci essenziali durante la pandemia. Al fine di garantire il funzionamento delle catene di approvvigionamento di 'prodotti critici' – quali, soprattutto, forniture mediche, DPI e prodotti alimentari – gli Stati membri sono stati invitati ad agevolare le operazioni di trasporto aereo di merci, attuando misure operative, ivi specificate, che esonerino i voli e gli operatori interessati dalle restrizioni nazionali ordinarie ed emergenziali.

---

per quanto riguarda le risorse di rescEU per la costituzione di scorte di materiale medico (GUUE, L 82 I/1, 19.3.2020).

<sup>827</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2020/452 della Commissione del 26 marzo 2020 che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2019/570 per quanto riguarda mezzi e risorse istituiti in risposta a rischi poco probabili dall'impatto molto elevato (GUUE, L 94 I/1, 27.3.2020).

<sup>828</sup> Decisione (UE) 2020/547 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2020 relativa alla mobilitazione del margine per imprevisti nel 2020 per fornire assistenza di emergenza agli Stati membri e rafforzare ulteriormente il meccanismo unionale di protezione civile (rescEU) in risposta all'epidemia di COVID-19 (GUUE, L 125/5, 21.4.2020).

<sup>829</sup> regolamento (UE) 2020/521 del Consiglio del 14 aprile 2020 che attiva il sostegno di emergenza a norma del regolamento (UE) 2016/369 e che ne modifica disposizioni in considerazione dell'epidemia di COVID-19 (GUUE, L 117/3, 15.4.2020).

<sup>830</sup> Comunicazione della Commissione sull'attuazione delle corsie verdi («green lanes») previste dagli orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali (GUUE, C 96 I/1, 24.3.2020).

<sup>831</sup> Sintesi e par. 1, punto 6, comunicazione, cit.

<sup>832</sup> Orientamenti della Commissione europea: agevolare le operazioni di trasporto aereo di merci durante l'epidemia di Covid-19, Comunicazione della Commissione (GUUE, C 100 I/1, 27.3.2020).

Inoltre, è specificato che, qualora alcuni operatori di trasporto aereo sfruttino la situazione emergenziale costituendo cartelli e/o abusando della loro posizione dominante, le autorità garanti della concorrenza non esiteranno a intervenire.

E ancora, la comunicazione 2020/C 108 I/1<sup>833</sup> ha orientato gli Stati membri all'acquisto dei DPI mediante procedure snelle e nel rispetto della normativa europea sugli appalti pubblici. In particolare, al fine di reperire celermente sul mercato e acquistare rapidamente i beni e i servizi essenziali per la lotta al nuovo coronavirus, gli Stati membri possono avvalersi della possibilità di ridurre considerevolmente i termini per accelerare le procedure d'acquisto. Inoltre, in casi di estrema urgenza, essi possono ricorrere, ai sensi dell'articolo 32 della direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, a una procedura negoziata senza previa pubblicazione, oppure procedere attraverso l'aggiudicazione diretta a un operatore economico preselezionato, qualora quest'ultimo sia l'unico in grado di consegnare le forniture necessarie nel rispetto dei vincoli tecnici e temporali imposti dall'estrema urgenza.

Si segnala che, nel mese di maggio, la Commissione ha poi pubblicato i riferimenti delle norme armonizzate per i dispositivi di protezione individuale redatte a sostegno del regolamento (UE) 2016/425<sup>834</sup>. I DPI conformi alle norme armonizzate sono considerati conformi ai requisiti essenziali di salute e sicurezza di cui all'allegato II del suddetto regolamento.

Al fine di agevolare la cooperazione tra imprese per l'approvvigionamento dei beni essenziali, la comunicazione 2020/C 116 I/02<sup>835</sup> ha istituito un Quadro temporaneo per la valutazione delle questioni in materia di antitrust relative alla cooperazione tra imprese, volta a rispondere alle situazioni di emergenza causate dall'attuale pandemia di Covid-19. In particolare, sono prospettate le possibili forme di cooperazione tra imprese volte a garantire la fornitura e l'adeguata distribuzione di prodotti e servizi essenziali, delineando i criteri principali che la Commissione seguirà nel valutare i possibili progetti di cooperazione. Inoltre, in via eccezionale, la Commissione ha istituito una procedura temporanea che consiste nel fornire alle imprese un'assicurazione scritta di conformità ad hoc in relazione a progetti di cooperazione specifici.

Oltre gli orientamenti in materia di DPI e dispositivi medici, la Commissione è intervenuta anche in materia di approvvigionamento di farmaci, con l'obiettivo di evitare carenze durante la pandemia, salvaguardare l'integrità del mercato unico, assicurando al contempo che l'Europa disponga di farmaci a prezzo accessibile per soddisfare le sue necessità durante la pandemia di Covid-19. Precisamente, la comunicazione 2020/C 116 I/01<sup>836</sup> ha fornito chiarimenti riguardo l'approvvigionamento, la distribuzione e l'uso, in maniera razionale, dei farmaci durante il periodo pandemico.

È inoltre da evidenziare che, con lo scopo di rafforzare il coordinamento europeo nell'ambito dell'assistenza sanitaria, la Comunicazione 2020/C 111 I/01<sup>837</sup> ha stabilito che l'assistenza transfrontaliera nel settore sanitario è coordinata dal comitato per la sicurezza sanitaria dell'UE, al fine di soddisfare le richieste di assistenza sanitaria transfrontaliera da parte degli Stati membri. Inoltre, il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC) è chiamato a fornire un servizio attivo 24 ore su 24, 7 giorni su 7, in grado di coordinare e cofinanziare il trasporto medico necessario in caso di emergenza. Ulteriori chiarimenti riguardano le modalità pratiche per l'assistenza sanitaria a pazienti transfrontalieri, la libera circolazione dei pazienti attraverso le frontiere interne, ma anche la libera circolazione degli operatori sanitari.

Sulla libera circolazione degli operatori sanitari è ulteriormente intervenuta la Comunicazione 2020/C 156/01<sup>838</sup>, con cui la Commissione europea ha inteso sostenere le gli Stati membri sulla agevolazione del riconoscimento delle qualifiche professionali per la circolazione transfrontaliera di tali operatori, mettendo in risalto alcuni aspetti della direttiva 2005/36/CE. Vale poi la pena evidenziare che, con il regolamento (UE) 2020/1043<sup>839</sup>, il Parlamento UE e il Consiglio hanno semplificato le procedure di sperimentazione clinica dei medicinali per curare e prevenire il Covid-19.

---

<sup>833</sup> Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19, Comunicazione della Commissione (GUUE, C 108 I/1, 1.4.2020).

<sup>834</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2020/668 della Commissione del 18 maggio 2020 relativa alle norme armonizzate per i dispositivi di protezione individuale redatte a sostegno del regolamento (UE) 2016/425 del Parlamento europeo e del Consiglio (GUUE, L 156/13, 19.5.2020).

<sup>835</sup> Quadro temporaneo per la valutazione delle questioni in materia di antitrust relative alla cooperazione tra imprese volta a rispondere alle situazioni di emergenza causate dall'attuale pandemia di Covid-19, Comunicazione della Commissione (GUUE, C 116 I/7, 8.4.2020).

<sup>836</sup> Orientamenti sull'approvvigionamento ottimale e razionale di farmaci per evitare carenze durante la pandemia di Covid-19, Comunicazione della Commissione (GUUE, C 116 I/1, 8.4.2020).

<sup>837</sup> Orientamenti sull'assistenza di emergenza dell'UE per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera nell'ambito dell'assistenza sanitaria legata alla crisi della Covid-19, Comunicazione della Commissione (GUUE, C 111 I/1, 3.4.2020).

<sup>838</sup> Comunicazione della Commissione Orientamenti sulla libera circolazione degli operatori sanitari e sull'armonizzazione minima della formazione in relazione alle misure di emergenza legate alla Covid-19: raccomandazioni relative alla direttiva 2005/36/CE 2020/C 156/01 (GUUE, C 156/1, 8.5.2020).

<sup>839</sup> Regolamento (UE) 2020/1043 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 luglio 2020 relativo all'esecuzione di sperimentazioni cliniche con medicinali per uso umano contenenti organismi geneticamente modificati o da essi costituiti e destinati alla cura o alla prevenzione della malattia da coronavirus (COVID-19) e relativo alla fornitura di tali medicinali (GUUE, L 231/12, 17.7.2020).

#### 4.2. La direttiva (UE) 2020/739: il Covid-19 tra gli agenti biologici della direttiva 2000/54/CE

Riferendoci più propriamente all'ambito di salute e sicurezza sul lavoro, in occasione della Giornata dedicata proprio alla sicurezza sul lavoro, ETUC aveva rivolto un appello alla Commissione europea sulle misure urgenti da adottare a livello europeo per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori dal contagio<sup>840</sup>.

Anzitutto, la Confederazione dei sindacati europei ETUC ha chiesto al Presidente della Commissione di rivedere il Programma di lavoro per il 2020, alla luce della crisi da Covid-19, includendo le questioni più urgenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Tale richiesta, tra l'altro, prende slancio dal rammarico sulla scelta di non inserire alcun riferimento alla SSL all'interno del Programma di lavoro per il 2019-2020 presentato a gennaio 2020, in uno scenario europeo in cui ogni anno si registrano 4.000 incidenti mortali sul lavoro, mentre 120.000 persone muoiono il cancro lavoro-correlato.

Ulteriori richieste avanzate riguardano poi il riconoscimento del contagio da Covid-19 come malattia professionale e l'inclusione del Covid-19 all'interno della direttiva 2000/54/CE relativa alla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti biologici durante il lavoro, al fine di garantire le misure di prevenzione più efficaci e rigorose. A seguito di quest'ultima richiesta e di un animato dibattito istituzionale, la nuova direttiva (UE) 2020/739<sup>841</sup> ha inserito il SARS-CoV-2 nell'elenco dei virus contenuto nella direttiva 2000/54/CE relativa alla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti biologici durante il lavoro. In particolare, il nuovo coronavirus è stato inserito nell'allegato III che include l'elenco degli agenti biologici di cui è noto che possono causare malattie infettive nell'uomo, classificati secondo il livello del rischio di infezione.

Tenuto conto delle conoscenze scientifiche attuali, il SARS-CoV-2 è stato classificato come patogeno per l'uomo del gruppo di rischio 3, poiché, ai sensi dell'art. 2, co. 2, par. 3, della direttiva 2000/54/CE, è «*un agente che può causare malattie gravi in soggetti umani e costituisce un serio rischio per i lavoratori; l'agente biologico può propagarsi nella comunità, ma di norma sono disponibili efficaci misure profilattiche o terapeutiche*». Inoltre, in conformità con le linee guida dell'OMS, il nuovo inserimento vede corredata una nota esplicativa in cui si precisa che il lavoro di laboratorio diagnostico non propagativo può essere condotto in una struttura in cui si utilizzano procedure equivalenti almeno al livello di contenimento 2 (livello di biosicurezza 2, BSL-2), mentre il lavoro propagativo riguardante il SARS-CoV-2 dovrebbe essere condotto in un laboratorio di contenimento con una pressione dell'aria inferiore a quella atmosferica (livello di biosicurezza 3, BSL-3). Data l'urgenza della conformità alle misure adottate, è stata fissata una data di recepimento stringente – il 24 novembre 2020 – sia per le nuove disposizioni della direttiva in parola, sia per le relative misure sui livelli di contenimento per i laboratori, i servizi veterinari e l'industria stabilite, ai sensi della direttiva (UE) 2019/1833, dagli allegati V e VI della direttiva 2000/54/CE. Il considerando 10 della direttiva in parola, infine, specifica che la Commissione potrà riesaminare la classificazione del nuovo coronavirus sulla base di ulteriori progressi scientifici, come lo sviluppo di un possibile vaccino e la disponibilità di ulteriori prove e dati scientifici e tecnologici.

A seguito della pubblicazione in Gazzetta, ETUC si è mostrata contraria alla decisione della Commissione – presa senza consultazione delle organizzazioni sindacali e del Parlamento europeo – di non inserire il Covid-19 nel gruppo di rischio più elevato. Una simile opposizione si è riscontrata da parte di numerosi eurodeputati, che, al momento in cui si scrive, stanno negoziando un accordo con la Commissione, affinché siano adottate ulteriori misure a garanzia della salute dei lavoratori<sup>842</sup>.

Ad ogni modo, la Commissione europea ha sostenuto la scelta di classificare il nuovo coronavirus nella categoria di rischio 3 all'interno della dichiarazione, pubblicata in Gazzetta il 26 giugno 2020, che dettaglia gli obblighi in capo ai datori di lavoro scaturiti dall'inserimento del nuovo coronavirus all'interno dell'allegato III della direttiva 2000/54/CE<sup>843</sup>. In linea generale, la Commissione ha evidenziato che l'obbligo in capo ai datori di lavoro di effettuare ed aggiornare la valutazione dei rischi ex direttiva quadro 89/391/CEE (direttiva-quadro sulla SSL) ricomprende l'esposizione al SARS-CoV-2, tenendo conto dell'interazione di tale esposizione con le altre tipologie di rischio. Di conseguenza, i datori di lavoro sono altresì obbligati a mettere in atto pertinenti misure di prevenzione e protezione e a fornire una adeguata formazione ai lavoratori potenzialmente esposti.

---

<sup>840</sup> ETUC, *International Workers' Memorial Day 2020: Recognising COVID-19 as an occupational disease*, Bruxelles, 27 aprile 2020.

<sup>841</sup> Direttiva (UE) 2020/739 della Commissione del 3 giugno 2020 che modifica l'allegato III della direttiva 2000/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'inserimento del SARS-CoV-2 nell'elenco degli agenti biologici di cui è noto che possono causare malattie infettive nell'uomo e che modifica la direttiva (UE) 2019/1833 della Commissione (GUUE, L 175/11, 4.6.2020).

<sup>842</sup> Sul punto, ETUC, *Pressure from ETUC and MEPs win Covid-19 guarantees for workers*, 11 giugno 2020.

<sup>843</sup> Dichiarazione della Commissione a seguito della presentazione della direttiva (UE) 2020/739 della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio per quanto riguarda la prevenzione e la protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori che sono o possono essere esposti al SARS-CoV-2 nell'esercizio della professione, 2020/C 212/03 (GUUE C 212/8, 26.6.2020).

Più nel dettaglio, la Commissione ha ricordato gli obblighi «*specifici e rigorosi*» in materia di salute e sicurezza di cui alla direttiva 2000/54/CE sugli agenti biologici: le misure dettagliate per la riduzione dei rischi (art. 6); le misure igieniche e di protezione individuale (art. 8); informazione e formazione (art. 9); istruzioni scritte e cartelli (art. 10). Tali disposizioni, sottolinea la Commissione, si applicano a tutti i lavoratori e a tutte le aree di lavoro, ad eccezione dell'art. 10, par. 1, lett. b) relativo alle istruzioni per i lavoratori che manipolano un agente del gruppo 4.

Inoltre, è evidenziato che la scelta di classificare il SARS-CoV-2 nel gruppo di rischio 3 comporta ulteriori obblighi specifici che ricomprendono «*il diritto e il relativo obbligo di un programma di emergenza, di un elenco di lavoratori esposti (da cui risulti il tipo di lavoro svolto, e un registro dei casi di esposizione, degli infortuni e degli incidenti), di una preventiva notificazione all'autorità competente dell'uso per la prima volta, della conservazione delle cartelle sanitarie per un numero definito di anni e delle misure di contenimento di cui agli allegati V e VI*» (punto 10).

La Commissione ha poi sottolineato il suo impegno a sollecitare le ispezioni sul lavoro e a promuovere buone pratiche in materia, anche attraverso il coinvolgimento dell'EU-OSHA.

In prospettiva, la Commissione ha infine precisato che contribuirà a migliorare l'attuale quadro normativo dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro, nell'ambito del nuovo quadro strategico in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

### **4.3. La libera circolazione di cittadini e lavoratori durante la pandemia**

A seguito delle prime settimane emergenziali durante le quali gli Stati membri hanno proceduto alla progressiva chiusura delle frontiere nazionali in mancanza di un coordinamento al livello europeo, la Commissione europea ha dapprima pubblicato le linee guida sulla gestione delle frontiere esterne e, successivamente, le linee guida relative alla libera circolazione dei lavoratori durante il periodo di pandemia.

Data l'urgenza, il primo orientamento sulla gestione delle frontiere è stato reso noto in data 16 marzo 2020. Si tratta delle '*Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services*' della Commissione europea<sup>844</sup>.

Gli orientamenti, adottando un approccio integrato a livello europeo, hanno stabilito i principi-cardine di un'efficace gestione delle frontiere per perseguire un duplice obiettivo: proteggere la salute pubblica e, al contempo, preservare l'integrità del mercato interno.

Come ha affermato la Presidente della Commissione europea von der Leyen, è stato necessario assicurare la circolazione delle merci e dei servizi essenziali nel mercato interno dell'UE, affinché fosse garantito l'approvvigionamento di attrezzature mediche e di cibo. Al riguardo, gli Stati membri sono stati chiamati a designare corsie prioritarie per il trasporto di merci e garantire lo spostamento sicuro degli addetti ai trasporti, senza la richiesta di più gravose certificazioni per la circolazione delle merci.

Pertanto, la logica è stata quella di utilizzare il mercato interno UE non solo come strumento economico, ma anche come "strumento di solidarietà europea".

Tra le indicazioni più significative sulla circolazione delle persone: agli Stati membri è stato consentito di ripristinare i controlli alle frontiere interne per motivi di ordine pubblico - che, in situazioni estremamente critiche, possono includere la sanità pubblica- sottoponendo tutti i soggetti in entrata nel territorio nazionale a controlli sanitari senza l'introduzione formale dei controlli alle frontiere interne. In linea generale, le persone identificate come a rischio di diffusione di COVID-19 dovrebbero avere accesso a un'adeguata assistenza sanitaria, nel Paese di arrivo o nel Paese di partenza, a seconda delle decisioni coordinate tra gli Stati. Ulteriore concessione è stata la possibilità di negare l'accesso in uno Stato membro alle singole persone, ma è rimarcato che agli individui malati non dovrebbe essere negato l'accesso, ma anzi dovrebbe essere garantita l'assistenza sanitaria.

Inoltre, finché sono in vigore le chiusure frontaliere, gli Stati membri devono sempre consentire l'ingresso ai propri cittadini e residenti e, allo stesso tempo, devono facilitare il transito di altri cittadini e residenti dell'UE che stanno tornando a casa, nonché dei lavoratori frontalieri. Tuttavia, è possibile adottare misure che impongano loro un periodo di autoisolamento, qualora il medesimo obbligo sia imposto anche ai propri cittadini.

La Commissione europea ha successivamente fornito gli orientamenti sulla gestione delle frontiere esterne con la comunicazione 2020/C 102 I/02<sup>845</sup>. In risposta alla richiesta degli Stati membri di organizzare un'azione coordinata alle frontiere esterne dell'UE durante la pandemia, le linee guida hanno fornito orientamenti per quanto riguarda:

---

<sup>844</sup> *Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services*, Commissione europea, C(2020) 1753 final, Bruxelles, 16.3.2020.

<sup>845</sup> COVID-19 Linee guida concernenti l'attuazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE, la facilitazione delle modalità di transito per il rimpatrio dei cittadini dell'UE e gli effetti sulla politica in materia di visti, Comunicazione della Commissione (GUUE, C 102 I/3, 30.3.2020).

l'introduzione di una restrizione temporanea dei viaggi applicabile a tutti gli spostamenti non essenziali da Paesi terzi verso la zona UE+; la facilitazione delle modalità di transito per il rimpatrio dei cittadini dell'UE e dei loro familiari bloccati in Paesi terzi; il servizio minimo offerto dai consolati per il trattamento delle domande di visto; e il trattamento dei soggiorni fuori termine causati da restrizioni dei viaggi, anche per i cittadini di Paesi terzi esenti dall'obbligo del visto. In particolare, è specificato che dovrebbe essere autorizzato l'ingresso nell'UE di cittadini di Paesi terzi che abbiano «una funzione o una necessità funzionale»<sup>846</sup>, come gli operatori sanitari, i ricercatori in ambito sanitario e i professionisti dell'assistenza agli anziani, i lavoratori frontalieri, i lavoratori stagionali del settore agricolo e il personale del settore dei trasporti.

La comunicazione 2020/C 102 I/03<sup>847</sup> è stata invece dedicata alla libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia. La Commissione europea aveva ivi chiarito che gli Stati membri dovevano consentire e favorire l'attraversamento da parte dei lavoratori transfrontalieri, in particolare, ma non esclusivamente, di quelli che operano nel settore sanitario e nel settore alimentare nonché in altri servizi essenziali, elencando, in modo non esaustivo, i lavoratori che esercitano professioni critiche.

Inoltre, la Commissione ha esortato gli Stati membri a stabilire procedure specifiche, rapide e semplici per l'attraversamento delle frontiere con un flusso regolare di lavoratori transfrontalieri e distaccati, affinché fosse garantito loro un passaggio agevole. In relazione ai controlli, gli Stati membri sono stati chiamati a coordinarsi tra loro per mettere in atto *screening* sanitari su un lato solo della frontiera al fine di evitare sovrapposizioni e tempi di attesa. Ad ogni modo, se un lavoratore presenta sintomi febbrili e le autorità di frontiera ritengono che non dovrebbe essere autorizzato a proseguire il viaggio, dovrebbe essergli garantito l'accesso a cure sanitarie adeguate alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro di occupazione. In generale, poi, gli Stati membri avrebbero dovuto consentire ai lavoratori transfrontalieri e distaccati di continuare ad attraversare le loro frontiere per raggiungere il luogo di lavoro, se il lavoro nel settore interessato – anche se non ritenuto critico – è ancora consentito nello Stato membro ospitante.

A tutela dei lavoratori marittimi, la comunicazione 2020/C 119/01<sup>848</sup> ha anzitutto specificato che, in linea generale, gli Stati membri sono chiamati ad agevolare il transito dei cittadini dell'UE e dei cittadini di paesi terzi che risiedono nell'UE affinché possano ritornare nel paese di origine. In particolare, i lavoratori che svolgono funzioni essenziali dovrebbero poter transitare e viaggiare al fine di garantire la continuità dell'attività professionale.

La Comunicazione 2020/C 235 I/01 è invece intervenuta sui lavoratori stagionali cittadini dell'UE cittadini di paesi terzi. La Commissione ha evidenziato i diritti dei lavoratori stagionali che lavorano in uno Stato membro, dedicando un particolare approfondimento alla tutela della loro salute e sicurezza<sup>849</sup>.

A seguito della evoluzione della situazione epidemiologica, sulla Gazzetta UE del 15 maggio 2020 sono state pubblicate ulteriori comunicazioni. Anzitutto, con la Comunicazione 2020/C 169/02, la Commissione europea ha inteso fornire un orientamento sul ripristino graduale dei servizi di trasporto e della connettività. In particolare, come precisa il punto 8 dell'Introduzione, l'orientamento si propone di fornire ulteriori indicazioni sul modo in cui ripristinare gradualmente i servizi di trasporto, la connettività e la libera circolazione a un ritmo commisurato alla situazione sanitaria, proteggendo allo stesso tempo la salute dei lavoratori del settore dei trasporti e dei passeggeri. Sono pertanto dettagliate raccomandazioni trasversali e specifiche per ogni settore dei trasporti.

La Comunicazione 2020/C 169/03<sup>850</sup> ha delineato un approccio graduale e coordinato per il ripristino della libera circolazione e la revoca dei controlli alle frontiere interne, sulla base della Tabella di marcia adottata dalla presidente della Commissione europea e dal presidente del Consiglio europeo in data 15 aprile 2020. Come specificato nel punto III. 1, i criteri da adottare per il graduale ripristino delle frontiere sono tre: a) la valutazione della convergenza delle situazioni epidemiologiche negli Stati membri; b) la necessità di applicare misure di contenimento, compreso il distanziamento interpersonale, creando e mantenendo al contempo un clima di fiducia nelle società; c) la proporzionalità, vale a dire il confronto tra i vantaggi derivanti dal mantenimento di restrizioni generalizzate

---

<sup>846</sup> Par. 1, lett b), punto 2, comunicazione 2020/C 102 I/02, cit.

<sup>847</sup> Orientamenti relativi all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di Covid-19, Comunicazione della Commissione (GUUE, C 102 I/12, 30.3.2020).

<sup>848</sup> Orientamenti relativi alla protezione della salute, al rimpatrio e alle modalità di viaggio per i marittimi, i passeggeri e le altre persone a bordo delle navi, Comunicazione della Commissione, (GUUE, C 119/1, 14.4.2020).

<sup>849</sup> Orientamenti relativi ai lavoratori stagionali nell'UE nel contesto della pandemia di COVID-19 2020/C 235 I/01, Comunicazione della Commissione (GUUE, C 235/1, 17.7.2020).

<sup>850</sup> Comunicazione della Commissione 'Verso un approccio graduale e coordinato per il ripristino della libera circolazione e la revoca dei controlli alle frontiere interne' (GUUE, L 169/30, 15.5.2020).

e le considerazioni di ordine economico e sociale, compreso l'impatto sulla mobilità dei lavoratori e degli scambi commerciali a livello transfrontaliero nell'UE.

Successivamente, con la raccomandazione (UE) 2020/912<sup>851</sup>, il Consiglio ha elencato i Paesi nei confronti dei quali dovrebbero essere revocate le restrizioni, dettagliando i criteri tecnici su cui fondare le revoche. In particolare, per quanto attiene la situazione epidemiologica, i criteri sono: alla data del 15 giugno 2020, un numero di nuovi casi di COVID-19 per ogni 100 000 abitanti nei 14 giorni precedenti prossimo o inferiore alla media dell'UE; un andamento stabile o in diminuzione dei nuovi casi nel medesimo periodo rispetto ai 14 giorni precedenti; la risposta complessiva alla COVID-19, tenuto conto delle informazioni disponibili su aspetti quali i test, il monitoraggio, il tracciamento dei contatti, il contenimento, le cure e la segnalazione, nonché dell'affidabilità delle informazioni e delle fonti di dati disponibili e, se necessario, del punteggio medio totale relativo a tutte le dimensioni del regolamento sanitario internazionale (RSI). Dovrebbero essere prese in considerazione anche le informazioni fornite dalle delegazioni dell'UE sulla base della lista di controllo allegata alla comunicazione dell'11 giugno 2020.

A seguire, con le raccomandazioni del 16 luglio<sup>852</sup>, del 30 luglio<sup>853</sup> e del 7 agosto 2020<sup>854</sup>, il Consiglio ha elencato i Paesi terzi i cui residenti non dovrebbero essere soggetti alla restrizione temporanea alle frontiere esterne dei viaggi non essenziali verso l'UE.

#### **4.4. Le principali misure di sostegno a imprese, occupazione e reddito dei lavoratori europei**

Sin dai primi giorni della pandemia, sindacati e associazioni datoriali europee hanno lanciato un appello alle istituzioni comunitarie, affinché – in ottemperanza delle rispettive competenze – elaborassero strategie immediate per minimizzare l'impatto socioeconomico della pandemia<sup>855</sup>.

In linea generale, le richieste riguardavano la concessione di maggiore flessibilità nell'ambito degli aiuti di stato e del 'Patto di stabilità e crescita' nonché l'attivazione e il riorientamento dei fondi europei per immettere liquidità negli Stati membri e nelle imprese europee. Parimenti, la BCE e le autorità europee di vigilanza e regolamentazione finanziaria sono state chiamate a mettere in campo gli strumenti di politica monetaria a garanzia di un'adeguata liquidità per il sistema finanziario e la stabilità dei mercati finanziari.

Ferme restando gli innumerevoli interventi che l'Unione europea sta introducendo nell'ambito delle diverse politiche europee, sono in seguito tracciati i principali interventi di sostegno agli Stati membri vincolati alle risposte emergenziali nonché direttamente indirizzati alle imprese.

Anzitutto dando seguito alle istanze avanzate dalle parti sociali europee e dagli stessi Stati membri, con la Comunicazione 2020/C 91 I/01<sup>856</sup>, la Commissione europea ha adottato il Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19, che consente agli Stati membri di utilizzare la piena flessibilità prevista dalle norme sugli aiuti di Stato, al fine di disporre di liquidità sufficiente per le imprese di tutti i tipi e di preservare la continuità dell'attività economica durante e dopo l'emergenza del Covid-19.

Tra le misure che gli Stati membri potranno adottare, ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. b) del TFUE, si annoverano: le sovvenzioni dirette, le agevolazioni fiscali e gli anticipi rimborsabili per le imprese; garanzie pubbliche sui prestiti bancari; prestiti pubblici; e misure di salvaguardia per le banche che convogliano gli aiuti di Stato all'economia reale.

Di particolare importanza è poi la Comunicazione 2020/C 112 I/01<sup>857</sup>, ad integrazione della precedente, che ha indicato ulteriori misure temporanee di aiuti di Stato che la Commissione ritiene compatibili a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, del TFUE, con particolare riferimento alle attività di ricerca e di produzione dei prodotti essenziali nonché al differi-

---

<sup>851</sup> Raccomandazione (UE) 2020/912 del Consiglio del 30 giugno 2020 relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE e all'eventuale revoca di tale restrizione (GUUE, L 208/1, 1.7.2020).

<sup>852</sup> Raccomandazione (UE) 2020/1052 del Consiglio del 16 luglio 2020 che modifica la raccomandazione (UE) 2020/912 del Consiglio relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE e all'eventuale revoca di tale restrizione (GUUE, L 230/26, 17.7.2020).

<sup>853</sup> Raccomandazione (UE) 2020/1144 del Consiglio del 30 luglio 2020 che modifica la raccomandazione (UE) 2020/912 relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE e all'eventuale revoca di tale restrizione (GUUE, L 248/26, 31.7.2020).

<sup>854</sup> Raccomandazione (UE) 2020/1186 del Consiglio del 7 agosto 2020 che modifica la raccomandazione (UE) 2020/912 del Consiglio relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE e all'eventuale revoca di tale restrizione (GUUE, L 261/83, 11.8.2020).

<sup>855</sup> In particolare, ETUC, BusinessEurope, CEEP, SMEUnited, *Statement of the European Social Partners ETUC, BusinessEurope, CEEP, SMEUnited on the COVID-19 emergency*, Bruxelles, 16 marzo 2020; BusinessEurope, *Responsibility, Action and Solidarity is urgently required to protect businesses, society and our economy*, 16 marzo 2020.

<sup>856</sup> Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, Comunicazione della Commissione (GUUE, C 91/1, 20.3.2020).

<sup>857</sup> Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, Comunicazione della Commissione (GUUE, C 112 I/1, 4.4.2020).

mento del pagamento delle imposte e dei contributi previdenziali da parte delle imprese. È altresì chiarito che, al fine di preservare l'occupazione, gli Stati possono prevedere contributi ai costi salariali delle imprese.

In aggiunta, la Comunicazione 2020/C 164/03<sup>858</sup> ha individuato ulteriori misure temporanee di aiuti di Stato che la Commissione ritiene compatibili a norma del predetto articolo 107 TFUE. Si tratta delle misure di sostegno pubblico sotto forma di strumenti di capitale e/o strumenti ibridi di capitale a favore di imprese che si trovano in difficoltà finanziarie a causa della pandemia di Covid-19.

A rafforzare le misure emergenziali della Commissione sono intervenuti gli atti del Consiglio UE e del Parlamento europeo che dapprima, mediante il regolamento (UE) 2020/460<sup>859</sup>, hanno stabilito – in modifica del regolamento (UE) n. 1301/2013 – che il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) sostenga il finanziamento del capitale circolante delle piccole e medie imprese (PMI) ove necessario come misura temporanea, al fine di rispondere all'impatto della crisi sanitaria pubblica. In particolare, il Fondo ricomprenderà gli investimenti in prodotti e servizi necessari a promuovere le capacità di risposta alle crisi dei servizi sanitari. Inoltre, è disposta maggiore flessibilità nell'attuazione dei programmi, nonché una procedura semplificata per le modifiche dei programmi operativi. Come ulteriore sostegno agli Stati membri, la Commissione non emetterà ordini di recupero degli importi recuperabili dagli Stati membri per i conti annuali presentati nel 2020. Tali importi non recuperati rimarranno nelle disponibilità degli Stati per gli investimenti emergenziali, fermo restando che essi saranno liquidati o recuperati alla chiusura dei programmi. Infine, in modifica del regolamento (UE) n. 508/2014, è stabilito che il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) sosterrà i fondi di mutualizzazione e le assicurazioni degli *stock* per salvaguardare il reddito dei pescatori e degli acquacoltori colpiti dalla crisi sanitaria pubblica.

Nella stessa Gazzetta è stato pubblicato il regolamento (UE) 2020/461<sup>860</sup> in modifica del regolamento (CE) n. 2012/2002 che ha istituito il Fondo di solidarietà dell'UE. Sebbene il Fondo sia stato creato per fornire assistenza finanziaria agli Stati membri a seguito di gravi catastrofi, esso è limitato alle sole catastrofi naturali.

Pertanto, l'art. 2 del regolamento istitutivo è stato sostituito prevedendo la mobilitazione del Fondo per una «grave emergenza di sanità pubblica». Sono stati inoltre innalzati gli importi degli anticipi: il nuovo par. 2, art. 4 *bis* stabilisce che «l'importo dell'anticipo non supera il 25% dell'importo del contributo finanziario previsto e in nessun caso è superiore a 100 000 000 EUR».

Più recentemente il fondo di solidarietà è stato mobilitato per fornire assistenza a Portogallo, Spagna, Italia e Austria. Per l'Italia, che ha presentato una domanda di mobilitazione del Fondo a seguito dei fenomeni meteorologici estremi verificatisi in 17 regioni nell'autunno 2019, è stato fissato uno stanziamento di impegni e pagamenti pari a 211 707 982 di euro<sup>861</sup>.

Sempre nell'ambito del sostegno finanziario è stato statuito mediante il regolamento (UE, Euratom) 2020/538<sup>862</sup> attraverso cui il Consiglio UE – modificando il regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 – ha introdotto una deroga alla portata degli stanziamenti sottoposti al margine globale per gli impegni. Soprattutto, sono state modificate le finalità per cui possono essere impiegati tali stanziamenti, con specifico riferimento all'occupazione, in particolare quella giovanile, nonché alla migrazione e alle misure di sicurezza.

E ancora, tra le misure economico-finanziarie vale la pena menzionare il regolamento (UE) 2020/558<sup>863</sup> con cui il Consiglio e il Parlamento europeo hanno stabilito forme di flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei per affrontare l'emergenza in corso. Al fine di alleviare l'onere che i bilanci pubblici devono

---

<sup>858</sup> Comunicazione della Commissione 'Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della Covid-19 2020/C 164/03' (GUUE, C 164/3, 13.5.2020).

<sup>859</sup> Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus) (GUUE, L 99/5, 31.3.2020).

<sup>860</sup> Regolamento (UE) 2020/461 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 recante modifica del regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio al fine di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri e ai paesi che stanno negoziando la loro adesione all'Unione colpiti da una grave emergenza di sanità pubblica (GUUE, L 99/9, 31.3.2020).

<sup>861</sup> Decisione (UE) 2020/1076 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativa alla mobilitazione del Fondo di solidarietà dell'Unione europea al fine di fornire assistenza a Portogallo, Spagna, Italia e Austria (GUUE, L 263/1, 4.8.2020).

<sup>862</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/538 del Consiglio del 17 aprile 2020 recante modifica del regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 per quanto riguarda la portata del margine globale per gli impegni (GUUE, L 119 I/1, 17.4.2020).

<sup>863</sup> Regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19 (GUUE, L 130/1, 24.4.2020).



sostenere per rispondere alla crisi sanitaria pubblica, è consentito in via eccezionale agli Stati membri di chiedere che, nel periodo contabile 2020-2021, ai programmi della politica di coesione sia applicato un tasso di cofinanziamento del 100 %, conformemente agli stanziamenti di bilancio e subordinatamente ai fondi disponibili<sup>864</sup>. Inoltre, è stata prevista maggiore possibilità per le operazioni di trasferimenti finanziari tra FESR, FSE e Fondo di coesione nell'ambito dell'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione, facilitata dalla riduzione degli oneri procedurali e amministrativi collegati all'attuazione dei programmi.

Non mancano poi sostegni economico-finanziari settoriali. È il caso del regolamento (UE) 2020/560<sup>865</sup> sulle misure specifiche per attenuare l'impatto dell'epidemia di Covid-19 nel settore della pesca e dell'acquacoltura attraverso il ricorso al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), fino al 31 dicembre 2020; ma anche una serie di regolamenti a sostegno del comparto agricolo e alimentare<sup>866</sup>.

È doveroso poi segnalare la decisione (UE) 2020/545<sup>867</sup> per la mobilitazione dello strumento di flessibilità per un importo pari a 73 300 000 euro, al fine di integrare il finanziamento disponibile nel bilancio generale dell'Unione per l'esercizio 2020, con l'obiettivo di finanziare misure immediate nel contesto dell'epidemia di Covid-19 e per il rafforzamento della Procura europea; così come la decisione (UE) 2020/546<sup>868</sup> con cui il Parlamento e il Consiglio UE hanno mobilitato lo strumento di flessibilità per un importo pari a 243 039 699 euro al fine di integrare il finanziamento disponibile nel bilancio generale dell'Unione per l'esercizio 2020, con l'obiettivo di finanziare misure immediate nel contesto dell'epidemia di Covid-19.

#### **4.4.1. Il regolamento (UE) 2020/672: il fondo SURE a tutela dell'occupazione**

Di primaria rilevanza è il regolamento (UE) 2020/672<sup>869</sup> che ha creato uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* – SURE) conseguente all'epidemia di Covid 19, al fine di consentire all'Unione di rispondere alla crisi del mercato del lavoro in modo coordinato, rapido ed efficace e in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, attenuando così l'impatto sull'occupazione per le persone e i settori economici più colpiti e mitigando, per gli Stati membri, gli effetti diretti sulla spesa pubblica<sup>870</sup>.

Lo strumento SURE consiste in una misura di assistenza finanziaria dell'Unione agli Stati membri sotto forma di prestito, mediante il ricorso ai mercati internazionali di capitali. Di contro, ai sensi dell'art. 11, gli Stati membri dovranno contribuire con delle garanzie «irrevocabili, incondizionate e su richiesta», a sostegno dei prestiti a titolo del bilancio dell'Unione. Come spiega il nono considerando, «tali garanzie sono necessarie per consentire all'Unione di concedere prestiti di un ordine di grandezza sufficiente agli Stati membri per sostenere le politiche del mercato del lavoro soggette a maggiore pressione».

In particolare, a norma dell'art. 1, co. 2, le misure nazionali ricoperte dallo strumento dovranno essere collegate direttamente alla creazione o all'estensione di regimi di riduzione dell'orario lavorativo e a misure analoghe, comprese quelle destinate ai lavoratori autonomi, finalizzate a ridurre l'incidenza della disoccupazione e della perdita di reddito, nonché a determinate misure di carattere sanitario, soprattutto nei luoghi di lavoro.

Ai sensi dell'art. 3, i prestiti saranno concessi agli Stati membri in cui l'epidemia di Covid 19 ha determinato, a

---

<sup>864</sup> Art. 5 *bis*, regolamento (UE) 2020/558, cit.

<sup>865</sup> Regolamento (UE) 2020/560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 508/2014 e (UE) n. 1379/2013 per quanto riguarda misure specifiche per attenuare l'impatto dell'epidemia di COVID-19 nel settore della pesca e dell'acquacoltura (GUUE, L 130/11, 24.4.2020). Ad attuazione del regolamento in parola, si veda il successivo regolamento di esecuzione (UE) 2020/1027 della Commissione del 14 luglio 2020 che modifica i regolamenti di esecuzione (UE) n. 771/2014, (UE) n. 1242/2014 e (UE) n. 1243/2014 per quanto riguarda l'attuazione e il monitoraggio di misure specifiche per attenuare l'impatto della pandemia di Covid-19 nel settore della pesca e dell'acquacoltura (GUUE, L 227/1, 16.7.2020).

<sup>866</sup> Ci si riferisce, in particolare, al regolamento di esecuzione (UE) 2020/531 e ai successivi atti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale UE L 140 del 4 maggio 2020: regolamento delegato (UE) 2020/591; regolamento delegato (UE) 2020/592; regolamento (UE) n. 1308/2013; regolamento di esecuzione (UE) 2020/593; regolamento di esecuzione (UE) 2020/594; regolamento di esecuzione (UE) 2020/595; regolamento di esecuzione (UE) 2020/596; regolamenti di esecuzione (UE) n. 2020/597 e n. 2020/598; regolamento di esecuzione (UE) 2020/599; regolamento di esecuzione (UE) 2020/600; regolamento di esecuzione (UE) 2020/601; regolamento (UE) 2020/872; regolamento di esecuzione (UE) 2020/1009.

<sup>867</sup> Decisione (UE) 2020/545 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2020 relativa alla mobilitazione dello strumento di flessibilità per finanziare misure di bilancio immediate nel contesto dell'epidemia di COVID-19 e per il rafforzamento della Procura europea (GUUE, L 125/1, 21.4.2020).

<sup>868</sup> Decisione (UE) 2020/546 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2020 relativa alla mobilitazione dello strumento di flessibilità per finanziare misure di bilancio immediate nel contesto dell'epidemia di COVID-19 (GUUE, L 125/3, 21.4.2020).

<sup>869</sup> Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19 (GUUE, L 159/1, 20.5.2020).

<sup>870</sup> Così, il considerando 6, regolamento (UE) 2020/672, cit.

decorrere dal 1° febbraio 2020, un aumento repentino e severo della spesa pubblica. La decisione relativa all'importo di un prestito sarà vagliata dal Consiglio, su proposta della Commissione. L'importo massimale, di cui all'art. 5, non supera 100 000 000 000 euro per tutti gli Stati membri. Inoltre, è necessario evidenziare che, come statuisce l'art. 12, lo strumento viene messo a disposizione solo dopo che tutti gli Stati membri hanno contribuito allo strumento a norma del summenzionato articolo 11, per un importo che rappresenti almeno il 25% dell'importo massimo di cui all'articolo 5, purché le quote relative dei contributi di ciascuno Stato membro sull'importo complessivo dei contributi corrispondano alle quote relative degli Stati membri sul reddito nazionale lordo dell'Unione. È da segnalare, infine, che la disponibilità dello strumento si conclude in data 31 dicembre 2022, salvo proroghe concesse dal Consiglio su proposta della Commissione.

Come ha evidenziato Eurofound<sup>871</sup>, il sostegno europeo ai regimi di riduzione dell'orario lavorativo rappresenta una novità assoluta, facendo tesoro delle politiche di salvaguardia dei livelli occupazionali adottate dagli Stati membri durante la crisi economica scoppiata nel 2008, incentrate sulla condivisione dei costi tra datore di lavoro e Stato attraverso i regimi di lavoro a orario ridotto e la sospensione temporanea dell'attività lavorativa che conservi il contratto di lavoro. D'altro canto, ad evidenziare l'importanza assunta da tali strumenti sono la rapidità con cui, durante le prime fasi della pandemia, molti Paesi membri hanno adottato tali schemi di condivisione dei costi del lavoro finalizzati al mantenimento dell'occupazione nonché la propensione delle parti sociali nazionali a negoziare accordi sul loro impiego.

Per tale ragione, la scelta dell'Unione europea di fornire una garanzia a copertura di tali regimi è funzionale alla prosecuzione delle attività produttive e alla salvaguardia occupazionale a livello europeo. Inoltre, il sostegno dell'Unione alle risorse pubbliche mirato destinato ai regimi di riduzione dell'orario di lavoro risulta altresì necessario in ragione della insufficiente copertura salariale coperta dalle casse statali, a causa della quale, in sostanza, il reddito dei lavoratori è comunque destinato a diminuire. Per la medesima ragione, sottolinea Eurofound, è necessario incentivare il coinvolgimento delle parti sociali e la contrattazione collettiva in ogni livelli, affinché gli schemi siano attuati e migliorati. Di particolare rilevanza poi è l'inclusione dei lavoratori autonomi tra i possibili beneficiari di tali regimi garantiti dal fondo SURE, dal momento che, in genere, tale tipologia di lavoratori è esclusa dalla maggior parte degli strumenti di protezione sociale.

#### **4.4.2. L'iniziativa della Commissione a garanzia di un livello minimo salariale: uno strumento per affrontare la crisi socioeconomica**

Come evidenziato dalla 'Strategia annuale di crescita sostenibile 2020'<sup>872</sup>, la nuova Commissione europea ha presentato il programma economico 'Green Deal' che punta alla sostenibilità della crescita europea attraverso quattro pilastri: ambiente, produttività, stabilità e equità.

In questo quadro si inscrivono le proposte della Commissione che intendono dare attuazione al più volte richiamato Pilastro europeo dei diritti sociali, al fine di garantire il godimento dei diritti sociali e di colmare il divario sociale tra i cittadini europei. Coerentemente, la Commissione europea ha avanzato diverse proposte – in parte in discussione, in parte già approvate<sup>873</sup> – con lo scopo di creare condizioni di lavoro più eque nell'Unione europea, entro cui rientra, da ultimo, il summenzionato regolamento (UE) 2020/672 che ha istituito il fondo SURE.

Al contempo, la Commissione europea intende rafforzare la coesione sociale attraverso un'azione volta alla garanzia di standard minimi salariali in tutti gli Stati membri. La 'Relazione comune sull'occupazione' della Commissione e del Consiglio, infatti, aveva evidenziato che le disparità di reddito in Europa sono aumentate, attestandosi ad un livello elevato: «[s]alvo poche eccezioni, nel 2018 gli Stati membri con i livelli più elevati di disparità di reddito hanno registrato un ulteriore aumento. La quota di reddito percepita dal 40 % della popolazione con il reddito più basso è rimasta sostanzialmente stabile nel 2018 dopo la ripresa del 2017»<sup>874</sup>. Pertanto, gli Stati membri sono chiamati ad intervenire sui sistemi fiscali e previdenziali e sulla determinazione dei salari, compresi i salari minimi.

La Relazione, inoltre, specifica che tali azioni sono finalizzate a supportare la domanda di lavoro, ma anche a ridurre la povertà lavorativa che rimane elevata in tutti gli Stati membri, specie in quelle famiglie i cui membri sono occupati *part-time* o con contratto a tempo determinato. Al riguardo, i dati mostrano che «[i]l ricorso a salari minimi adeguati, previsti per legge o negoziati collettivamente, può contribuire a prevenire la povertà lavorativa, riducendo nel contempo

---

<sup>871</sup> Weber T., *Can short-time working save jobs during the COVID-19 crisis?*, Eurofound, 5 maggio 2020.

<sup>872</sup> 'Strategia annuale di crescita sostenibile 2020', comunicazione, Commissione europea (COM(2019) 650 final, Bruxelles, 17.12.2019).

<sup>873</sup> Per un approfondimento sulla legislazione sociale europea, si rimanda al capitolo III del presente Rapporto (cfr. *supra*, sez. II, cap. III).

<sup>874</sup> Proposta di relazione comune sull'occupazione della Commissione e del Consiglio che accompagna la comunicazione della Commissione sulla strategia annuale di crescita sostenibile 2020 (COM(2019) 653 final, Bruxelles, 17.12.2019), p. 6.

la disparità retributiva e sostenendo la domanda aggregata»<sup>875</sup>. Proprio in relazione alle diverse tradizioni di imposizione dei minimi salariali, la Relazione illustra che, nel 2019, si è assistito ad un aumento dei salari minimi nella maggior parte degli Stati membri in cui i livelli sono fissati per legge.

Non mancano i riferimenti all'Italia, in relazione alla quale è evidenziato che i salari sono ancora al di sotto dei livelli del 2013, in uno scenario europeo in cui i salari reali, tra il 2013 e il 2018, sono cresciuti (seppur lentamente). E ancora, l'Italia è annoverata tra i Paesi più grandi dell'UE in cui la quota di reddito da lavoro è leggermente diminuita rispetto al 2013. Un quadro poco roseo è delineato anche in relazione alle dinamiche salariali, in relazione alle quali la percentuale di persone che, pur lavorando, hanno un reddito familiare disponibile equivalente inferiore alla soglia di rischio di povertà nell'UE è salita dall'8,3 % nel 2010 al 9,6 % nel 2016: l'Italia rientra tra i Paesi in cui si è registrato un livello più elevato, al di sopra dell'11%.

Per far fronte a questo scenario, la Commissione e il Consiglio hanno evidenziato che molti Stati membri stanno adottando misure finalizzate a rendere più solidi e trasparenti i quadri per la determinazione dei salari nonché la contrattazione collettiva.

In realtà, il dibattito sulla creazione di standard minimi di reddito e salario era già stato precedentemente avviato. Si pensi, ad esempio, al parere del Comitato economico e sociale europeo 'Per una direttiva quadro europea in materia di reddito minimo', secondo cui l'introduzione di un quadro vincolante europeo si sarebbe sposata perfettamente con la cornice dell'Europa a tripla A sociale' all'epoca annunciata dal Presidente Juncker. Secondo il Comitato, infatti, l'iniziativa avrebbe dovuto prendere le vesti di una direttiva finalizzata ad instaurare un «reddito adattato al livello e allo stile di vita di ogni paese, che terrebbe conto dei fattori di redistribuzione sociale, della fiscalità e del tenore di vita in base ad un bilancio di riferimento, la cui metodologia sarebbe definita a livello europeo»<sup>876</sup>. La creazione di standard minimi di determinazione reddituale avrebbe rimediato alle disomogeneità tra gli ordinamenti nazionali che, nel caso in cui prevedano sistemi di reddito minimo, sono caratterizzati da definizioni, condizioni di accesso e livelli di applicazione difformi.

Intercettando le esigenze alla base di tale dibattito, già prima della pandemia, la Presidente von der Leyen aveva annunciato nelle sue Linee guida politiche 'A Union that strives for more – My agenda for Europe'<sup>877</sup> l'avvio della consultazione finalizzata a discutere sulla creazione di uno strumento giuridico che garantisca ai lavoratori dell'Unione europea un salario minimo equo. La proposta ha aperto un acceso dibattito, scatenando contrarietà e diffidenza anche all'interno delle associazioni sindacali, timorose di veder limitata la propria libertà di negoziazione.

La prima fase di consultazione è stata avviata il 14 gennaio 2020, mentre la seconda in data 3 giugno 2020. La Commissione, infatti, non sembra intenzionata ad arretrare o rimandare la discussione in ragione dell'emergenza sanitaria ed economica in corso. Piuttosto, la Presidente ha evidenziato che le politiche di rilancio delle economie europee, basate su equità e resilienza, devono includere azioni mirate a stabilire salari minimi dignitosi, al fine di sostenere i lavoratori più vulnerabili a costruire un 'cuscinetto finanziario' durante i periodi di prosperità che sia in grado di limitare la caduta di reddito durante i momenti di crisi. È pertanto necessario che i meccanismi di fissazione dei salari minimi garantiscano aggiornamenti che tengano conto delle condizioni economiche, salvaguardando l'occupazione e la competitività delle imprese.

È da chiarire che la Commissione europea non ha intenzione di fissare standard minimi salariali a livello europeo né di istituire un meccanismo di determinazione uniforme, ma sembra orientata a rafforzare la contrattazione collettiva – il cui ruolo si è indebolito in molti Stati membri – tanto negli ordinamenti nazionali dove è previsto un livello minimo legale quanto in quelli che invece ne demandano la determinazione alla contrattazione collettiva.

All'interno del *Consultation Document*, la Commissione, utilizzando espressioni ancora generiche, parla di «*promotion, protection and support for collective bargaining*»<sup>878</sup> (promozione, protezione e sostegno alla contrattazione collettiva). Nel dettaglio, gli obiettivi dell'iniziativa sono: garantire il funzionamento della contrattazione collettiva nella fissazione dei salari, affinché tutti i lavoratori, a partire dai più vulnerabili, siano tutelati attraverso un salario adeguato; assicurare che gli Stati membri, attraverso la legislazione e/o la contrattazione collettiva, stabiliscano e aggiornino periodicamente i salari minimi secondo criteri chiari e stabili; garantire il coinvolgimento delle parti sociali nella fissazione del salario

---

<sup>875</sup> Proposta di relazione comune sull'occupazione, cit., p. 9.

<sup>876</sup> 'Per una direttiva quadro europea in materia di reddito minimo', parere, Comitato economico e sociale europeo, SOC/584-EESC-2018, adottato il 20 febbraio 2019, punto 1.5.

<sup>877</sup> 'A Union that strives for more – My agenda for Europe', *Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024*, Ursula von der Leyen, 2019, p. 9.

<sup>878</sup> 'Second phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages', *Consultation Document*, Commissione europea, (C(2020) 3570 final, Brussels, 3.6.2020), p. 3.

minimo; assicurare che i legislatori nazionali e le parti sociali eliminino o limitino le variazioni e le esenzioni sui salari minimi, al fine di impedire che alcuni gruppi di lavoratori rimangano esclusi dalla protezione salariale; salvaguardare l'effettività dei salari minimi, anche attraverso meccanismi di monitoraggio.

D'altronde, la scelta di rafforzare la contrattazione collettiva prende atto delle prove che suggeriscono, così come sottolineato nel rapporto analitico annuale *'Employment and Social Developments in Europe'* 2019<sup>879</sup>, che la contrattazione collettiva riduce la dispersione salariale, ma anche che una maggiore centralizzazione della contrattazione salariale è associata a una minore disparità di reddito e che una maggiore densità sindacale è associata a tassi più bassi di povertà lavorativa.

Ad arricchire il dibattito è stato il recente studio di Eurofound *'Minimum wages in 2020: Annual review'*<sup>880</sup>, che ha anche indagato l'impatto della pandemia sui lavori meno retribuiti.

In linea generale, il rapporto evidenzia che i salari minimi nella maggior parte dei Paesi rimangono al di sotto del 60% o addirittura al di sotto del 50% dei salari medi. In particolare, mappando i tassi salariali minimi contenuti nei contratti collettivi all'interno degli ordinamenti nazionali che non contengono disposizioni legali sui minimi salariali, Eurofound ha rilevato che la media non ponderata dei tassi più bassi all'interno di ciascun Paese varia dai 883 € in Italia ai 2.448 € in Danimarca.

Nello scenario pandemico, i settori in cui sono maggiormente impiegati i lavoratori con un salario minimo sono stati particolarmente colpiti dalla crisi sanitaria ed economica, a partire dall'agricoltura e dalla vendita al dettaglio. Pertanto, dando man forte all'iniziativa della Commissione europea, Eurofound sostiene che i salari minimi possono avere un ruolo aggiuntivo nel 'mix' di politiche finalizzate a stabilizzare i redditi e quindi a contrastare la spirale discendente verso la recessione. Ciò senza considerare che spesso molte misure di protezione sociale disposte dagli Stati membri per far fronte all'emergenza sono vincolate al raggiungimento di livelli salariali minimi.

---

<sup>879</sup> *'Employment and Social Developments in Europe'*, Annual Review 2019, Commissione europea, 4 luglio 2019, p. 27.

<sup>880</sup> *'Minimum wages in 2020: Annual review'*, *Minimum wages in the EU series*, Publications Office of the European Union, Eurofound, Lussemburgo, 4 giugno 2020.

**SOMMARIO:** - 1. Premessa. – 2. L'impiego del lavoro agile nel contesto emergenziale italiano. - 3. I Dispositivi di Protezione Individuale: normativa nazionale e ruolo dell'INAIL. – 4. Le misure di prevenzione nei Protocolli e nelle Linee guida. – 5. Le sanzioni e l'attività ispettiva. – 6. Il riconoscimento della malattia-infortunio nella normativa e nella prassi. – 6.1. Il ruolo dell'INAIL e la responsabilità per il datore di lavoro. - 7. La sorveglianza sanitaria e il ruolo del medico competente nel periodo di emergenza da Coronavirus. – 8. La formazione prevenzionistica: dalla sospensione alle diverse modalità di erogazione alla luce delle indicazioni ministeriali. – 9. Sospensione dei versamenti dei premi assicurativi INAIL.

## 1. Premessa

La pandemia da Covid-19, ufficialmente proclamata dall'OMS l'11 marzo 2020, ha messo in seria difficoltà il sistema politico, economico e produttivo del nostro Paese, generando una rapida e copiosa produzione normativa e regolamentare, ancora in corso al momento in cui si scrive, volta a fronteggiare gli effetti sanitari, sociali, economici e lavorativi di questa grave calamità: misure che nel loro complesso hanno inciso su tutta la materia lavoristica, quindi non solo su quella della prevenzione, che tuttavia rappresenta il principale focus di questo capitolo.

Detta produzione normativa ha mirato al bilanciamento di più valori costituzionali, quali: la salute, la libertà personale, la libertà di circolazione, la libertà di iniziativa economica privata, il diritto al lavoro ed alla sicurezza nei luoghi di lavoro. Un bilanciamento di valori il cui risultato pratico integra un cosiddetto "testo unico dell'emergenza", fatto di regole speciali che si sono succedute nel tempo e che hanno inciso inevitabilmente anche sulle consuete regole di funzionamento della gestione degli adempimenti prevenzionistici sul posto di lavoro.

Si vuole di seguito passare in rassegna i principali interventi, connessi al periodo emergenziale, del Legislatore italiano, delle Parti sociali e della prassi amministrativa in materia prevenzionistica con particolare riferimento alle seguenti tematiche: lavoro agile, dispositivi di protezione individuale, misure di prevenzione nei Protocolli e nelle Linee guida, sanzioni e attività ispettiva, qualificazione della malattia da COVID-19 contratta in occasione di lavoro o in itinere come infortunio sul lavoro, sorveglianza sanitaria, formazione prevenzionistica, versamenti dei premi assicurativi INAIL.

## 2. L'impiego del lavoro agile nel contesto emergenziale italiano

La rapida e copiosa produzione normativa e regolamentare succedutasi durante l'emergenza da COVID-19, ancora in corso al momento in cui si scrive, ha inevitabilmente inciso anche sulle consuete regole di funzionamento del mercato del lavoro e della gestione dei rapporti di lavoro.

A riguardo un esempio emblematico è sicuramente rappresentato dalla *mutata ratio* di impiego, nel contesto emergenziale, del lavoro agile che, da strumento innovativo di welfare aziendale per l'incremento della produttività ed il migliore bilanciamento tra vita personale e vita lavorativa, è stato convertito in un incredibile strumento per il migliore bilanciamento tra salute pubblica, sicurezza sul lavoro e conservazione del posto di lavoro, a fronte della ben più drammatica prospettiva delineata dalla crisi aziendale, dal ricorso alla cassa integrazione, dalla sospensione totale delle attività ovvero dalla diffusione ancor più rapida della infezione virale, negli ambienti di lavoro.

Il lavoro agile è diventato così, in tempo di emergenza, la modalità preferenziale se non obbligatoria, di svolgimento del lavoro subordinato, nei limiti di compatibilità con il tipo di attività svolta.

Infatti, negli atti normativi e regolamentari che si sono rapidamente susseguiti, il Legislatore in riferimento al settore privato ha fortemente raccomandato il ricorso al lavoro agile (da ultimo al momento in cui si scrive, nel D.P.C.M. del 7 settembre 2020), mentre per il settore pubblico ha sancito l'obbligo temporaneo del suo impiego come modalità ordinaria di svolgimento dell'attività lavorativa, salvo che per le indifferibili attività in presenza (da ultimo al momento in cui si scrive, DL n. 18 del 17 marzo 2020 convertito con modifiche dalla legge n. 27/2020).

Con specifico riferimento all'utilizzo della modalità agile della prestazione lavorativa da parte di soggetti "fragili" il Legislatore, con l'articolo 39 del DL n. 18 del 17 marzo 2020 ha altresì disposto che, fino al 30 aprile 2020, i lavoratori dipendenti disabili nelle condizioni di cui all'art. 3, co. 3, della legge n. 104/1992 o che abbiano nel proprio nucleo familiare una persona con disabilità nelle medesime condizioni hanno diritto a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile, salvo che questo sia compatibile con le caratteristiche della prestazione. Inoltre, è stato previsto che ai lavoratori del settore privato affetti da gravi e comprovate patologie con ridotta capacità lavorativa sia riconosciuta la priorità nell'accoglimento delle istanze di svolgimento delle prestazioni lavorative in modalità agile.

L'articolo 39 del DL n. 18/2020 è stato modificato in sede di conversione dalla legge del 24 aprile 2020 n. 27. Più nel dettaglio, il termine del 30 aprile 2020 è stato sostituito con la cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19.

Inoltre è stato inserito il comma *2-bis* secondo il quale le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano anche ai lavoratori immunodepressi e ai familiari conviventi di persone immunodepresse.

Pertanto, durante il periodo emergenziale alla disciplina generale – dettata dalle disposizioni del Capo II della legge n. 81 del 22 maggio 2017 (articoli da 18 a 24) - si sono aggiunte ulteriori disposizioni che possono essere considerate come disciplina speciale e derogatoria – seppur temporanea – di tale istituto.

Nel dettaglio, il Legislatore nei vari provvedimenti adottati per affrontare l'emergenza causata dal coronavirus, ha consentito il ricorso allo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile in forma semplificata, disponendo infatti sia la sospensione dell'obbligo dell'accordo individuale ex art. 18, legge n. 81/2017 – attribuendo in tal modo al datore di lavoro il potere di disporre unilateralmente l'impiego del lavoro agile – sia l'ottemperanza degli obblighi di informativa di cui all'art. 22 della legge n. 81/2017 in via telematica, anche ricorrendo al documento predisposto da INAIL e liberamente reperibile sulla pagina web dell'Istituto.

Anche nel Protocollo condiviso, siglato dal Governo e dalle parti sociali il 14 marzo 2020 ed approvato – il 24 aprile 2020 - dalle stesse parti sottoscrittrici nella sua versione aggiornata propedeutica alla cosiddetta "Fase 2", nel punto 8 ha richiamato esplicitamente, tra le misure di riorganizzazione della produzione e del lavoro, l'impiego dello *smart work*.

Nello specifico, in riferimento al D.P.C.M. 11 marzo 2020 (art. 1, punto 7) è stata evidenziata la possibilità che le imprese disponessero la chiusura di tutti i reparti diversi dalla produzione o, comunque, di quelli per i quali fosse stato possibile il funzionamento mediante il ricorso allo *smart work*, o comunque a distanza. È stato altresì consentito: procedere ad una rimodulazione dei livelli produttivi; assicurare un piano di turnazione dei dipendenti dedicati alla produzione con l'obiettivo di diminuire al massimo i contatti; utilizzare lo *smart working* per tutte quelle attività che potessero essere svolte presso il domicilio o a distanza nel caso di utilizzo di ammortizzatori sociali, anche in deroga; utilizzare in via prioritaria gli ammortizzatori sociali disponibili; utilizzare i periodi di ferie arretrati e non ancora fruiti nel caso in cui l'utilizzo degli istituti di cui al punto c) non fosse risultato sufficiente.

In sede di aggiornamento del Protocollo, il lavoro a distanza è stato altresì definito come un utile e modulabile strumento di prevenzione anche nella fase di progressiva riattivazione del lavoro, ferma la necessità che il datore di lavoro garantisca adeguate condizioni di supporto al lavoratore e alla sua attività (assistenza nell'uso delle apparecchiature, modulazione dei tempi di lavoro e delle pause).

Sempre durante la c.d. Fase 2 dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, il DL del 19 maggio 2020 n. 34 (c.d. decreto Rilancio), all'articolo 90 (*Lavoro agile*) ha disposto che, fino alla cessazione dello stato di emergenza, i genitori lavoratori dipendenti del settore privato che abbiano almeno un figlio minore di anni 14 - a condizione che nel nucleo familiare non vi sia altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dell'attività lavorativa o che non vi sia genitore non lavoratore - abbiano diritto a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile anche in assenza degli accordi individuali, fermo restando il rispetto degli obblighi informativi previsti dagli articoli da 18 a 23 della legge n. 81/2017, e a condizione che tale modalità sia compatibile con le caratteristiche della prestazione.

L'articolo 90 del DL n. 34/2020 ha altresì previsto che, fermo restando quanto disposto dall'articolo 87 del DL n. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020, per i datori di lavoro pubblici, fino alla cessazione dello stato di emergenza sanitaria e comunque non oltre il 31 dicembre 2020, la modalità di lavoro agile possa essere applicata dai datori di lavoro privati a ogni rapporto di lavoro subordinato, anche in assenza degli accordi individuali ex art. 18, legge n. 81/2017 e con la possibilità di adempiere agli obblighi di informativa di cui all'articolo 22 della legge n. 81/2017, in via telematica ricorrendo alla documentazione resa disponibile sul sito dell'INAIL.

In relazione all'articolo 90 del DL n. 34/2020 il 13 luglio 2020, sul sito del Ministero del Lavoro, nella sezione FAQ in materia di COVID-19, è stata pubblicata una risposta in materia di *smart-working* e procedura di comunicazione ai dipendenti.

Precisamente, in risposta al quesito sul termine fino al quale è utilizzabile la procedura "semplificata" per la comunicazione di *smart working*, prevista dall'articolo 90 del DL n. 34/2020, il Ministero del Lavoro ha chiarito che la richiamata norma specifica che la modalità di lavoro agile possa essere applicata dai datori di lavoro privati a ogni rapporto di lavoro subordinato anche in assenza degli accordi individuali, ovvero utilizzando la procedura "semplificata" attualmente in uso, e ciò sino alla fine dello stato di emergenza e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2020.

Il Ministero ha altresì precisato che il riferimento nella norma al 31 dicembre 2020 è da intendersi come limite massimo di applicazione della procedura di cui sopra, nel caso di proroghe allo stato di emergenza.

Infine, è stato ribadito che le nuove attivazioni, sia le prosecuzioni dello svolgimento della modalità agile oltre la data del 31 luglio 2020, dovranno essere eseguite con le modalità e i termini previsti dagli articoli da 18 a 23 della legge del 22 maggio 2017 n. 81.

Sempre in tema di smart-working il Ministero del Lavoro aveva già pubblicato un'altra faq.

Nello specifico, nel rispondere affermativamente alla domanda se nella comunicazione "massiva" semplificata adottata per la situazione emergenziale, i datori di lavoro del settore privato debbano indicare la fine del periodo di svolgimento della prestazione in modalità smart working, è stato richiamato sempre quanto disposto dall'articolo 90 del DL n. 34/2020.

Infatti, nel menzionato articolo 90, il Legislatore ha previsto che fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, i datori di lavoro del settore privato debbano comunicare al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, in via telematica, i nominativi dei lavoratori e la data di cessazione della prestazione di lavoro in modalità agile, ricorrendo alla documentazione resa disponibile sul sito.

Nel caso di comunicazioni già inviate, ciò può essere eseguito modificando lo stesso file utilizzato per la comunicazione "massiva semplificata", qualora fosse stata utilizzata tale modalità di comunicazione, oppure procedendo con una comunicazione "massiva" o singola di modifica, qualora fosse stata utilizzata la procedura già disponibile prima dell'insorgere della pandemia.

Tornando al DL n. 34/2020, all'articolo 263, reca anche specifiche disposizioni in materia di flessibilità del lavoro pubblico e di lavoro agile.

Nel dettaglio, la norma ha sancito che, al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa e la celere conclusione dei procedimenti, dando corso alle istanze e alle segnalazioni dei privati, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, fino al 31 dicembre 2020, debbano adeguare le misure di cui all'art. 87, comma 1, lettera a), del DL n. 18/2020 (convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020 n. 27) alle esigenze dei cittadini e delle imprese connesse al graduale riavvio delle attività produttive e commerciali. A tal fine, è stata prevista la necessità di organizzare il lavoro e l'erogazione dei servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro, rivedendone l'articolazione giornaliera e settimanale, introducendo modalità di interlocuzione programmata, anche attraverso soluzioni digitali e non in presenza con l'utenza.

L'articolo 263 ha previsto anche che ulteriori modalità organizzative possano essere individuate con uno o più decreti del Ministro per la Pubblica Amministrazione.

Inoltre, in merito alla presenza dei lavoratori negli uffici all'estero di pubbliche amministrazioni, comunque denominati, è stata consentita nei limiti previsti dalle disposizioni emanate dalle autorità sanitarie locali per il contenimento della diffusione del Covid-19, fermo restando l'obbligo di mantenere il distanziamento sociale e l'utilizzo dei dispositivi di protezione individuali.

La legge n. 77 del 17 luglio 2020 di conversione, con modifiche, del DL n. 34/2020 ha disposto l'inserimento al comma 1 dell'articolo 90 di un ulteriore periodo, nel quale è stato previsto che, fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, il medesimo diritto allo svolgimento delle prestazioni di lavoro in modalità agile debba essere riconosciuto, sulla base delle valutazioni dei medici competenti, anche ai lavoratori maggiormente esposti a rischio di contagio da virus SARS-CoV-2, in ragione dell'età o della condizione di rischio derivante da immunodepressione, da esiti di patologie oncologiche o dallo svolgimento di terapie salvavita o, comunque, da comorbidità che possono caratterizzare una situazione di maggiore rischiosità accertata dal medico competente, nell'ambito della sorveglianza sanitaria eccezionale ex articolo 83, a condizione che tale modalità sia compatibile con le caratteristiche della prestazione lavorativa.

A seguito della proroga dello stato di emergenza, fino al 15 ottobre 2020<sup>881</sup>, è stato emanato il decreto legge n. 83 del 30 luglio 2020.

Nel dettaglio, il provvedimento ha prorogato, dal 31 luglio al 15 ottobre 2020, le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1, del DL n. 19/2020 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35/2020), e dall'articolo 3, comma 1, del DL n. 33/2020 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 74/2020) che consentono di adottare specifiche misure di contenimento dell'epidemia da COVID-19.

Il DL n. 83/2020, inoltre, è intervenuto per la proroga al 15 ottobre 2020 dei termini delle disposizioni di cui al suo Allegato 1, salvo quanto previsto al n. 32, dell'Allegato medesimo, in tema di smart working.

Infatti, è stata prevista la proroga fino al 15 ottobre 2020 dell'utilizzo della procedura "semplificata" per la comunicazione di smart working prevista dall'articolo 90 del DL n. 34/2020 (convertito con modifiche dalla legge n. 77/2020). È stato

---

<sup>881</sup> Delibera del Consiglio dei Ministri, 29 luglio 2020 - Proroga dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili.

invece prorogato fino al 14 settembre 2020 il diritto - sancito dall'articolo 90, comma 1, primo periodo del DL n. 34/2020 convertito, con modifiche, dalla legge n. 77/2020 - dei genitori lavoratori dipendenti del settore privato che abbiano almeno un figlio minore di anni 14 a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile anche in assenza degli accordi individuali.

In prossimità della riapertura delle scuole è stato emanato il DL n. 111 dell'8 settembre 2020 recante disposizioni urgenti per far fronte a indifferibili esigenze finanziarie e di sostegno per l'avvio dell'anno scolastico, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Tra queste l'articolo 5 in tema di lavoro agile e congedo straordinario per i genitori durante il periodo di quarantena obbligatoria del figlio convivente per contatti scolastici.

Nello specifico, la disposizione ha stabilito che il genitore lavoratore dipendente possa svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile per tutto o parte del periodo corrispondente alla durata della quarantena del figlio convivente, minore di anni quattordici, disposta dal Dipartimento di prevenzione della ASL territorialmente competente a seguito di contatto verificatosi all'interno del plesso scolastico.

In alternativa, o nel caso in cui la prestazione lavorativa non possa essere svolta in modalità agile, è stato previsto che uno dei genitori, alternativamente all'altro, possa astenersi dal lavoro per tutto o parte del periodo corrispondente alla durata della quarantena del figlio, minore di anni quattordici. Per il periodo in cui si usufruisce di tale congedo è stata riconosciuta un'indennità pari al 50 per cento della retribuzione, e la copertura da contribuzione figurativa.

Nella disposizione è stato precisato che per i giorni in cui un genitore fruisca di una delle menzionate misure, ovvero svolga anche ad altro titolo l'attività di lavoro in modalità agile o non svolga alcuna attività lavorativa, l'altro genitore non può chiederne la fruizione.

I benefici in commento possono essere riconosciuti per periodi in ogni caso compresi entro il 31 dicembre 2020.

Infine, la promozione dello smart working è stata annoverata tra gli interventi di urgenza, con specifico riferimento all'area dedicata alle Imprese e Lavoro, nel Rapporto dal titolo *Iniziativa per il rilancio "Italia 2020-2022"*, redatto a giugno 2020 dal Comitato di esperti in materia economica e sociale (c.d. Piano Colao).

Al tema dello smart working è stata altresì dedicata una delle schede di dettaglio di ciascun progetto/iniziativa, quali supporti delle raccomandazioni espresse nel Rapporto.

Nel dettaglio nella scheda n. 1.ii (Smart Working: osservazione per normarlo al meglio e codice etico a immediata tutela dei lavoratori) è stata *in primis* evidenziata la necessità di utilizzare la fase di ripresa dall'emergenza da Covid-19 per un'attenta e profonda osservazione dello Smart Working e delle dinamiche ad esso connesse per identificare elementi con cui migliorare la normativa vigente (legge n. 81/2017), al fine di renderla perfettamente aderente al nuovo contesto che si sta sviluppando, in cui da un lato c'è la necessità di un'adozione diffusa per questioni anche di sicurezza e dall'altro l'obiettivo di dare a imprese e lavoratori un'opzione migliorativa sia della produttività sia delle condizioni lavorative. È stato altresì raccomandato che, al fine di evitare utilizzi impropri dello strumento, sia definito e adottato un codice etico per la PA da promuovere nel mondo dell'impresa.

Più nel dettaglio, la scheda riporta una breve evoluzione dell'utilizzo dello smart working, di seguito riportata testualmente:

- *"Prima del Covid19, il lavoro agile (o Smart Working) era praticato piuttosto marginalmente: nel 58% delle grandi imprese, nel 12% delle PMI e nel 16% delle PA (Osservatorio Politecnico di Milano).*
- *Il lockdown ha temporaneamente imposto il ricorso al lavoro agile (o Smart Working) per tutte le attività consentite, disciplinato dalle previsioni dell'art.4 comma 1 lettera a) del D.P.C.M. 1 Marzo 2020 che ha sospeso la necessità di un accordo preventivo fra datore di lavoro e lavoratore, dall'art. 87 del DL. 18/2020 che ha normato il lavoro agile (o Smart Working) nella PA e dall' art. 90 del DL 34/2020 per il settore privato.*
- *Durante il Covid19, è stato essenziale implementare il lavoro agile (o Smart Working) a garanzia della continuità delle attività, che tuttavia ha in molti casi mostrato una eccessiva sovrapposizione tra impegni professionali e familiari, con conseguente estremizzazione del carico di lavoro e/o un calo di efficienza e produttività.*
- *Il lavoro agile (o Smart Working), applicando tecnologie più avanzate e attivando modalità organizzative funzionali al contesto post Covid19, rappresenta una preziosa opportunità per lavoratori ed aziende in grado di tutelare e massimizzare, in particolare per talune tipologie di attività, il livello di occupazione, anche inclusivo per le fasce di lavoratori più fragili. • E' altresì chiara la necessità del superamento del digital divide (in termini infrastrutturali e di disponibilità dei device) e una formazione digitale, al fine di poter garantire la piena fruibilità in tutte le aree geografiche del Paese e in tutte le fasce della popolazione".*

Nella scheda in commento il Comitato ha altresì puntualmente indicato le azioni specifiche da attuare subito in tema di smart working.



Precisamente è stata rilevata la necessità di monitorare e valutare attentamente l'utilizzo attuale dello Smart Working nel mondo delle PA e delle imprese prima di implementare modifiche alla normativa vigente, che dovranno secondo il Comitato:

- i puntare alla definizione di una disciplina legislativa dello Smart Working per tutti i settori, le attività e i ruoli (manageriali e apicali inclusi) compatibili, con attenzione alla pari fruibilità per uomini e donne, che lo qualifichi come opzione praticabile per aziende e lavoratori, in particolare nell'ottica della creazione di nuova impresa e/o nuovi posti di lavoro;
- ii disciplinare la possibilità, consentita nella fase di emergenza e post emergenza, di accesso preferenziale allo Smart Working per il sostegno dei figli nei primi gradi della scuola (fino ai 14 anni).

Un'altra azione specifica segnalata è la promozione, nel breve periodo, nella PA come nelle aziende private, dell'adozione di un codice etico dello Smart Working con specifica considerazione dei tempi extra lavorativi (tra i quali impegni domestici e cura della famiglia) e in ottemperanza alla legge n. 81/2017 (stesse ore lavorative e giornate come da contratto nazionale), con l'obiettivo di:

- i massimizzare la flessibilità del lavoro individuale;
- ii concordare i momenti di lavoro «collettivo» (da tenersi in orari standard, rispettando la pausa pranzo, i weekend e le regole previste per il lavoro straordinario);
- iii adottare sistemi trasparenti di misurazione degli obiettivi e della produttività al fine di valutare la performance sui risultati e non sul tempo impiegato (meno misurabile e non rilevante nel lavoro agile).

Per completezza espositiva, si riporta di seguito una tabella con l'elenco, in ordine cronologico crescente, dei principali provvedimenti nazionali in materia di lavoro agile con l'indicazione puntuale degli articoli di riferimento.

PROVVEDIMENTO	ART. DI RIFERIMENTO
D.P.C.M. 23 febbraio 2020	Articolo 3
D.P.C.M. 25 febbraio 2020	Articolo 2
Direttiva n. 1 del 25 febbraio 2020 del Ministro per la Funzione Pubblica	Punto 3
D.P.C.M. del 1° marzo 2020	Articolo 4, lettera a)
DL n. 9 del 2 marzo 2020	Articolo 18
Direttiva 4 marzo 2020 del Ministero della Giustizia	
Circolare Ministro per la Pubblica Amministrazione del 4 marzo 2020 n. 1	
D.P.C.M. 4 marzo 2020	Articolo 1, lettera n)
D.P.C.M. 8 marzo 2020	Articolo 1 lettera r)
D.P.C.M. 9 marzo 2020	Articolo 1, punto 7
D.P.C.M. 11 marzo 2020	Articolo 1, punti 6) e 7) lettera a)
Nota Ministero dell'Interno, 12 marzo 2020	
Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione, 13 marzo 2020 n. 2	
Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, del 14 marzo 2020	Punto 8
DL n. 18 del 17 marzo 2020	Articoli 39, 75 e 87
D.P.C.M. del 22 marzo 2020	Articolo 1, lettera c)
DL n. 19 del 25 marzo	Articolo 1, comma 2, lettera ff)
D.P.C.M. 1 aprile 2020	Articolo 1
Protocollo di accordo per la prevenzione e la sicurezza dei dipendenti pubblici in ordine all'emergenza sanitaria da Covid-19 (Ministro per la Pubblica Amministrazione e Cgil, Cisl, Uil, Flc-Cgil, Cisl-Fp, Uil Scuola Rua, Fsur-Cisl, Cisl Università, Uil-Fpl, Fir-Cisl, Uil P.A., 3 aprile 2020)	
Protocollo di accordo per la prevenzione e la sicurezza dei dipendenti pubblici in ordine all'emergenza sanitaria da Covid-19 (Ministro per la Pubblica Amministrazione e CSE, CIDA, COSMED e CODIRP, 8 aprile 2020)	

D.P.C.M. 10 aprile 2020	Articolo 1, comma 1, lettere gg) ed ii) parte a) Articolo 2, comma 2
Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, del 24 aprile 2020	Punto 8
Legge 24 aprile n. 27 di conversione con modifiche del DL n. 18/2020;	
D.P.C.M. 26 aprile 2020	Articolo 1, comma 1, lettere gg) ed ii) parte a) Articolo 2, comma 2
Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione, 4 maggio 2020 n. 3 - Modalità di svolgimento della prestazione lavorativa nell'evolversi della situazione epidemiologica da parte delle pubbliche amministrazioni;	
D.P.C.M. del 17 maggio 2020	Articolo 1, comma 1, lettera ll)
DL 19 maggio 2020 n. 34	Articoli 90 e 263
D.P.C.M. 11 giugno 2020 (le cui misure sono state prorogate sino al 31 luglio 2020 ad opera del D.P.C.M. del 14 luglio 2020)	Articolo 1, comma 1, lettera ll)
Legge n. 77 del 17 luglio 2020 di conversione con modifiche del DL n. 34/2020.	
DL 30 luglio 2020 n. 83	Allegato 1, n. 32
D.P.C.M. 7 agosto 2020	Articolo 1, comma 1, lettera ll)
D.P.C.M. 7 settembre 2020	

### 3. I DISPOSITIVI DI PROTEZIONE INDIVIDUALE: NORMATIVA NAZIONALE E RUOLO DELL'INAIL

Importanti disposizioni sono state emanate, nel periodo emergenziale, anche in merito ai dispositivi di protezione individuale (DPI).

Il riferimento è in *primis* all'ordinanza della Protezione Civile n. 639 del 25 febbraio 2020 con la quale è stato disposto che fosse proprio il Dipartimento della protezione civile a provvedere all'acquisizione dei DPI, garantendo a tali ordini di acquisto una priorità assoluta. L'ordinanza ha inoltre fatto divieto di esportare DPI fuori dal territorio nazionale senza previa autorizzazione del Dipartimento della Protezione Civile.

Con la successiva ordinanza n. 641 del 28 febbraio 2020 il Dipartimento della Protezione Civile ha previsto che le disposizioni riguardanti l'ordinanza precedente venissero applicate anche all'acquisizione degli strumenti e dei dispositivi di ventilazione invasivi e non invasivi, stabilendo che i DPI acquistati venissero destinati, in via prioritaria, al personale sanitario. Disposizioni finalizzate a facilitare l'acquisizione di dispositivi di protezione e medicali sono state riportate nell'articolo 34 del DL del 2 marzo 2020 n. 9 (c.d. decreto Rilancio), a norma del quale il Dipartimento della Protezione Civile e i soggetti attuatori, individuati dal Capo del dipartimento della Protezione Civile fra quelli di cui all'ordinanza del medesimo in data 3 febbraio 2020 n. 630, sono stati autorizzati, fino al termine dello stato di emergenza, ad acquisire DPI - come individuati dalla circolare del Ministero della salute n. 4373 del 12 febbraio 2020 - e altri dispositivi medicali, nonché a disporre pagamenti anticipati dell'intera fornitura, in deroga al d.lgs. n. 50/2016 (Codice degli Appalti).

L'articolo 34 del DL n. 9/2020 ha anche disposto che, fino al termine dello stato di emergenza, sia consentito l'utilizzo di DPI di efficacia protettiva analoga a quella prevista dalla normativa vigente. Efficacia valutata preventivamente dal Comitato tecnico scientifico.

Infine, nella norma è stato precisato che in relazione all'emergenza causata dal COVID – 19 sia consentito fare ricorso alle mascherine chirurgiche, quale dispositivo idoneo a proteggere gli operatori sanitari, nonché alle mascherine prive del marchio CE previa valutazione da parte dell'Istituto Superiore di Sanità.

Invece, con il DL n. 14 del 9 marzo 2020 il Dipartimento della Protezione Civile è stato autorizzato all'apertura di apposito conto corrente bancario per consentire la celere regolazione delle transazioni che richiedono il pagamento immediato o anticipato delle forniture dei DPI.

Disposizioni importanti in materia di DPI sono state sancite con il DL n. 18 del 17 marzo 2020 (c.d. decreto Cura Italia). Il riferimento è agli articoli 5, 15, 16 e 43 del provvedimento.

Precisamente, a norma dell'articolo 5 (*Incentivi per la produzione e la fornitura di dispositivi medici*), al fine di assicurare la produzione e la fornitura di dispositivi medici e DPI, il Commissario straordinario (di cui all'articolo 122) è stato autorizzato a erogare finanziamenti mediante contributi a fondo perduto e in conto gestione, nonché finanziamenti agevolati alle imprese produttrici di tali dispositivi.

L'articolo 16 ha invece disposto che, per tutti i lavoratori che nello svolgimento della loro attività siano oggettivamente impossibilitati a mantenere la distanza interpersonale di un metro, debbano essere considerati DPI - ai sensi dell'articolo 74, comma 1 del d.lgs. n. 81/2008 - le mascherine chirurgiche reperibili in commercio. A tal fine, fino al termine dello stato di emergenza, il Legislatore ha autorizzato all'utilizzo di mascherine filtranti prive del marchio CE e prodotte in deroga alle vigenti norme sull'immissione in commercio.

In tal senso, all'articolo 15 del DL n. 18/2020 è stato precisato che, fino al termine dello stato di emergenza, è consentita la produzione, l'importazione e l'immissione in commercio di mascherine chirurgiche e di DPI, in deroga alle vigenti disposizioni. Con specifico riferimento ai DPI, gli importatori e coloro che li immettono in commercio e che intendano avvalersi della deroga prevista, devono inviare all'INAIL una autocertificazione nella quale, sotto la propria esclusiva responsabilità, attestino le caratteristiche tecniche dei DPI, dichiarando che gli stessi rispettano tutti i requisiti di sicurezza. Entro e non oltre 3 giorni dall'invio, le aziende produttrici e gli importatori devono altresì trasmettere all'INAIL ogni elemento utile alla validazione dei DPI, e l'INAIL, nel termine di 3 giorni dalla ricezione di quanto indicato, deve pronunciarsi circa la rispondenza dei DPI alle norme vigenti. Se a seguito di tale valutazione i prodotti risultassero non conformi alle vigenti norme, il produttore ne deve cessare immediatamente la produzione e l'importatore non può immetterli in commercio.

Con la nota del 19 marzo 2020 l'INAIL, in merito all'articolo 15 DL n. 18/2020, ha *in primis* chiarito che la deroga ivi prevista riguarda la procedura e le relative tempistiche e non gli standard qualitativi dei prodotti che si andranno a produrre, importare e commercializzare, che dovranno assicurare la rispondenza alle norme vigenti. Inoltre, è stato reso noto l'indirizzo di posta elettronica certificata, appositamente istituito per l'invio dell'autocertificazione che va fatto allegando un fac-simile dell'autocertificazione e una documentazione tecnica.

Inoltre, il 23 aprile 2020 l'INAIL ha pubblicato un documento con l'elenco completo dei DPI validati dall'Istituto in attuazione dell'articolo 15, comma 3 del DL n. 18 del 17 marzo 2020. La lista pubblicata è riferita esclusivamente ai singoli modelli di DPI validati in deroga dall'INAIL sulla base della documentazione trasmessa dal produttore/importatore.

Nello specifico, il documento - che è stato aggiornato periodicamente da ultimo, al momento in cui si scrive, il 29 giugno 2020 - riporta per ciascun DPI la data di validazione, la tipologia di prodotto, il nominativo della ditta produttrice e della ditta importatrice, la regione o la nazione, nonché un'immagine del DPI.

In merito alla validazione in deroga dei DPI, l'INAIL con un avviso ha reso noto che a decorrere dal 13 maggio 2020 è stata attiva una nuova modalità di trasmissione telematica delle domande attraverso il servizio online "*Art. 15 Validazione DPI*" utilizzando il facsimile di autocertificazione allegato e avendo cura di inserire tutti gli allegati richiesti.

La validazione in deroga dei DPI è stata altresì oggetto di FAQ e di un Report pubblicati sul sito dell'INAIL.

Tornando alla disamina delle disposizioni del DL n. 18/2020 in materia di DPI, con l'articolo 43 il Legislatore ha disposto che l'INAIL provvedesse entro il 30 aprile 2020 a trasferire ad Invitalia l'importo di 50 milioni di euro da erogare alle imprese per l'acquisto di DPI ed altri strumenti di protezione individuale.

Con la legge 24 aprile 2020 n. 27 di conversione con modifiche al DL n. 18/2020 sono state apportate delle integrazioni e delle modifiche alle disposizioni inerenti i dispositivi di protezione individuale.

Precisamente, dopo l'articolo 5 sono stati inseriti gli articoli da 5-*bis* a 5-*sexies*.

A norma dell'articolo 5-*bis* (*Disposizioni finalizzate a facilitare l'acquisizione di dispositivi di protezione e medicali*) il Dipartimento della Protezione Civile, i soggetti attuatori<sup>882</sup>, nonché il Commissario straordinario sono stati autorizzati, fino al termine dello stato di emergenza, ad acquisire DPI come individuati dalla circolare del Ministero della salute n.

---

<sup>882</sup> Individuati dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile fra quelli di cui all'ordinanza del medesimo n. 630/2020.

4373 del 12 febbraio 2020 e altri dispositivi medicali, nonché a disporre pagamenti anticipati dell'intera fornitura, in deroga al d.lgs. n. 50/2016 (Codice degli Appalti).

Fino al termine dello stato di emergenza è stato altresì consentito l'utilizzo di DPI di efficacia protettiva analoga a quella prevista per i DPI dalla normativa vigente, tuttavia l'efficacia di tali dispositivi deve essere valutata preventivamente dal Comitato tecnico-scientifico.

L'articolo 5-bis ha consentito anche il ricorso alle mascherine chirurgiche quale dispositivo idoneo a proteggere gli operatori sanitari, anche prive del marchio CE, previa valutazione da parte dell'Istituto superiore di sanità.

Con l'articolo 5-quater (*Misure di semplificazione per l'acquisto di dispositivi medici*) invece il Legislatore, al fine di conseguire la tempestiva acquisizione dei DPI nonché medicali necessari per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, ha autorizzato il Dipartimento della Protezione Civile all'apertura di un apposito conto corrente bancario per consentire la celere regolazione delle transazioni che richiedono il pagamento immediato o anticipato delle forniture.

Mentre gli articoli 5-ter, 5-quinquies e 5-sexies recano rispettivamente disposizioni per garantire l'utilizzo di dispositivi medici per ossigenoterapia, per l'acquisto di dispositivi di assistenza ventilatoria e per l'attuazione degli adempimenti previsti per il sistema sanitario.

Sempre in materia di DPI, con la legge n. 27/2020 all'articolo 15, comma 1, le parole: "*dall'articolo 34 del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9*" sono state sostituite dalle seguenti: "*dall'articolo 5-bis*". Pertanto è stato consentito produrre, importare e immettere in commercio mascherine chirurgiche e dispositivi di protezione individuale in deroga alle vigenti disposizioni fermo quanto previsto dall'articolo 5-bis.

Anche all'articolo 16 il riferimento all'articolo 34, comma 3, del DL n. 9/2020 è stato sostituito dal richiamo all'articolo 5-bis, comma 3 in merito all'utilizzo delle mascherine chirurgiche.

Disposte infine delle piccole correzioni espressive.

Gli articoli 16 e 43 del DL n. 18/2020 sono stati altresì modificati rispettivamente dagli articoli 66 e 77 del DL 19 maggio 2020 n. 34 (c.d. decreto Rilancio).

Nel dettaglio, all'articolo 66 del DL n. 34/2020 è stato precisato che debbano essere considerati DPI le mascherine chirurgiche reperibili in commercio per tutti i lavoratori e i volontari, sanitari e non, che nello svolgimento della loro attività siano oggettivamente impossibilitati a mantenere la distanza interpersonale di un metro. Inoltre, al comma 1, articolo 16, del DL n. 18/2020 è stato aggiunto il seguente periodo: "*Le previsioni di cui al presente comma si applicano anche ai lavoratori addetti ai servizi domestici e familiari*".

All'articolo 77 del DL n. 34/2020 è stata invece sancita la modifica dell'articolo 43 del DL n. 18/2020 in materia di contributi per la sicurezza e il potenziamento dei presidi sanitari in favore di enti del terzo settore.

Più nel dettaglio nella rubrica le parole: "*contributi alle imprese*" sono state sostituite dalle seguenti: "*contributi alle imprese e agli enti del terzo settore*". Mentre, al comma 1, dopo le parole: "*dei processi produttivi delle imprese*" sono state aggiunte le seguenti: "*nonché delle attività di interesse generale degli enti del terzo settore di cui all'articolo 4, comma 1, del d.lgs. n. 117/2017*", pertanto i contributi previsti dal novellato articolo 43 hanno lo scopo di sostenere la continuità, in sicurezza, non solo dei processi produttivi delle imprese ma anche delle attività di interesse generale degli enti del terzo settore. Gli enti del terzo settore sono stati altresì inseriti tra i destinatari degli stessi contributi previsti dall'articolo 43.

In attuazione dell'articolo 43 del DL n. 18/2020 è stato pubblicato il bando di Invitalia Impresa Sicura.

Impresa Sicura è infatti l'intervento previsto dal DL 18/2020, articolo 43, comma 1, che punta a sostenere la continuità, in sicurezza, dei processi produttivi delle imprese, di qualunque dimensione e operanti su tutto il territorio nazionale. Il bando di Invitalia ha consentito alle aziende di ottenere il rimborso delle spese sostenute per l'acquisto di dispositivi ed altri strumenti di protezione individuale (DPI) finalizzati al contenimento e al contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19.

Il rimborso previsto è stato fino al 100% delle spese ammissibili e fino ad esaurimento della dotazione finanziaria disponibile.

Con un importo massimo rimborsabile pari a 500 euro per ciascun addetto dell'impresa - a cui sono stati destinati i DPI - e fino a un massimo di 150mila euro per impresa.

Le risorse disponibili sono state 50 milioni di euro, mentre l'importo minimo rimborsabile previsto è stato non inferiore a 500 euro e come termine per erogare i rimborsi è stato indicato il mese di giugno.

I dispositivi di protezione individuali sono stati altresì oggetto del punto 6 del Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 14 marzo 2020 e aggiornato il 24 aprile 2020.

Precisamente, è stata ribadita l'importanza dell'adozione delle misure di igiene e dei DPI in azienda. Per questi motivi è stata specificata la possibilità di utilizzare mascherine la cui tipologia corrisponda alle indicazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, ovvero - data la situazione di emergenza, in caso di difficoltà di approvvigionamento e alla sola finalità di evitare la diffusione del virus - mascherine la cui tipologia corrisponda alle indicazioni dall'autorità sanitaria. Nel caso in cui il lavoro imponga di lavorare a distanza interpersonale minore di un metro, e non siano possibili altre soluzioni organizzative, resta necessario l'uso delle mascherine e altri DPI (guanti, occhiali, tute, cuffie, camici) conformi alle disposizioni delle autorità scientifiche e sanitarie.

In fase di aggiornamento è stato altresì precisato che, nella declinazione delle misure del Protocollo all'interno dei luoghi di lavoro sulla base del complesso dei rischi valutati e, a partire dalla mappatura delle diverse attività dell'azienda, si adottino i DPI idonei, prevedendo per tutti i lavoratori che condividono spazi comuni, l'utilizzo di una mascherina chirurgica. Specifiche indicazioni sull'utilizzo dei DPI per il personale sanitario e le precauzioni standard di biosicurezza, sono state fornite dal Ministero della Salute con vari provvedimenti, tra cui le circolari del 22 gennaio 2020 n. 1997, del 27 gennaio 2020 n. 2302, del 22 febbraio 2020 n. 5443, circolare del 25 febbraio 2020 n. 5889, del 18 marzo 2020 n. 9268 e l'ordinanza Ministero della Salute del 15 marzo 2020.

Anche il Rapporto dell'Istituto Superiore di Sanità n. 2 del 14 marzo 2020 ha riportato indicazioni per il miglior utilizzo di DPI nelle attività sanitarie e sociosanitarie.

Mentre la circolare del 1 aprile 2020 del Ministero della Salute reca ulteriori precisazioni rispetto alle indicazioni operative – riportate nelle circolari n. 5443 del 22 febbraio 2020 e n. 9335 del 18 marzo 2020 - sull'utilizzo dei dispositivi di protezione individuale (DPI) per il personale delle Forze dell'ordine e della Polizia locale e sulla valutazione del rischio di contagio.

Numerose sono state anche le ordinanze del Commissario straordinario per l'emergenza epidemiologica COVID-19 recanti disposizioni sui DPI. In tal senso, in ordine cronologico:

- l'ordinanza del 9 aprile 2020 n. 9 recante disposizioni urgenti per la vendita al dettaglio di dispositivi di protezione individuale da parte delle Farmacie;
- l'ordinanza del 26 aprile 2020 n. 11 con la quale sono stati determinati i prezzi massimi di vendita al consumo delle mascherine facciali (STANDARD UNI EN 14683);
- l'ordinanza del 9 maggio 2020 n. 12 recante ulteriori disposizioni circa la vendita al consumo di dispositivi di protezione individuale;
- l'ordinanza n. 13 del 9 maggio – modificata con un successivo provvedimento del 14 maggio 2020 – riportante disposizioni sulla procedura di sdoganamento.
- l'ordinanza n. 15 del 19 maggio 2020 che ha autorizzato le tabaccherie alla vendita al pubblico di mascherine facciali con le caratteristiche indicate nell'ordinanza n. 11/2020 e relativo allegato 1.

Si segnalano infine le disposizioni recanti misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese con riferimento ai DPI.

A tal proposito, il Capo IV del DL 8 aprile 2020 n. 23 ( c.d. decreto Liquidità) reca le misure fiscali e contabili, tra le quali anche il credito d'imposta per l'acquisto di dispositivi di protezione nei luoghi di lavoro. Nello specifico, a norma dell'articolo 30 del DL n. 23/2020, al fine di incentivare l'acquisto di attrezzature volte ad evitare il contagio del virus Covid-19 nei luoghi di lavoro, il credito d'imposta ex art. 64 del DL n. 18/2020 trova applicazione anche per le spese sostenute nell'anno 2020 per l'acquisto di DPI e altri dispositivi di sicurezza atti a proteggere i lavoratori dall'esposizione accidentale ad agenti biologici e a garantire la distanza di sicurezza interpersonale.

Tuttavia l'articolo 64 del DL n. 18/2020, e conseguentemente l'articolo 30 del DL n. 23/2020, sono stati abrogati dall'articolo 125 del DL n. 34/2020, che ha ridisciplinato l'agevolazione del credito d'imposta per la sanificazione e l'acquisto di dispositivi di protezione.

Nel dettaglio, tale credito d'imposta è stato riconosciuto in misura pari al 60 per cento delle spese sostenute nel 2020 fino ad un massimo di 60.000 euro per ciascun beneficiario, nel limite complessivo di 200 milioni di euro per l'anno 2020. Il riconoscimento è stato a favore di soggetti esercenti attività d'impresa, arti e professioni, agli enti non commerciali, compresi gli enti del Terzo settore e gli enti religiosi civilmente riconosciuti.

Sono state ammesse al credito d'imposta in parola le spese sostenute per:

- 1 la sanificazione degli ambienti nei quali è esercitata l'attività lavorativa e istituzionale e degli strumenti utilizzati nell'ambito di tali attività;
- 2 l'acquisto di DPI quali mascherine, guanti, visiere e occhiali protettivi, tute di protezione e calzari, che siano conformi ai requisiti essenziali di sicurezza previsti dalla normativa europea;
- 3 l'acquisto di prodotti detergenti e disinfettanti;

- 4 l'acquisto di dispositivi di sicurezza diversi da quelli di cui alla lettera b), quali termometri, termoscanter, tappeti e vaschette decontaminanti e igienizzanti, che siano conformi ai requisiti essenziali di sicurezza previsti dalla normativa europea, ivi incluse le eventuali spese di installazione;
- 5 l'acquisto di dispositivi atti a garantire la distanza di sicurezza interpersonale, quali barriere e pannelli protettivi, ivi incluse le eventuali spese di installazione.

**Chiarimenti di carattere interpretativo e di indirizzo operativo, relativi agli articoli 120 (Credito di imposta per l'adeguamento degli ambienti di lavoro) e 125 (Credito d'imposta per la sanificazione e l'acquisto di dispositivi di protezione) del DL n. 34/2020, sono stati forniti dall'Agenzia delle entrate ai propri uffici con la circolare del 10 luglio 2020 n. 20/E.**

Infine, la legge n. 77 del 17 luglio 2020 di conversione, con modifiche, del DL n. 34/2020 ha apportato delle modifiche terminologiche all'art. 66 (*Modifiche all'articolo 16 in materia di dispositivi di protezione individuale*), disponendo al contempo l'inserimento dell'art. 66-*bis*, recante disposizioni in materia di semplificazione dei procedimenti per l'importazione e la validazione di mascherine chirurgiche e DPI.

Precisamente, è stato previsto che - al fine di assicurare alle imprese il necessario fabbisogno di mascherine chirurgiche, di DPI e di sostenere la ripresa in sicurezza delle attività produttive - per l'importazione e l'immissione in commercio dei predetti dispositivi siano definiti criteri semplificati di validazione, in deroga alle norme vigenti, che assicurino l'efficacia protettiva idonea all'utilizzo specifico fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19. Tali criteri, sia per le mascherine chirurgiche che per i DPI, dovranno essere definiti entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore della legge in commento, ad opera di appositi comitati tecnici.

Invece, entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 77/2020 è stato attribuito alle Regioni l'onere di: definire le modalità di presentazione delle domande di validazione delle mascherine chirurgiche e dei DPI, individuare le strutture competenti per la medesima validazione e provvedere ai relativi controlli.

Il monitoraggio sull'applicazione dei criteri semplificati di validazione deve essere invece assicurato dai menzionati comitati a cui è stato attribuito anche il compito di supportare l'attività delle Regioni.

Sono state fatte salve però le validazioni effettuate dall'ISS e dall'INAIL in attuazione dell'articolo 15, commi 2 e 3, del DL n. 18/2020 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020). Il Legislatore ha anche disposto che l'ISS e l'INAIL rimangano competenti per la definizione delle domande pervenute ai predetti Istituti fino al quindicesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge in commento, salvo che il richiedente rinunci espressamente a presentare domanda alla Regione.

L'articolo 66-*bis* ha altresì disposto le seguenti modifiche all'articolo 15 del DL n. 18/2020:

- al comma 1, le parole: «, importare e immettere in commercio» sono state soppresse;
- al comma 2, le parole: «e gli importatori», ovunque ricorrono, e le parole: «e coloro che li immettono in commercio,» sono state soppresse;
- al comma 3 al primo periodo le parole: «, gli importatori» e le parole: «e coloro che li immettono in commercio» sono soppresse. Al secondo periodo, le parole: «e gli importatori» sono soppresse;
- al comma 4, le parole: «e all'importatore è fatto divieto di immissione in commercio» sono soppresse.

È stato infine fatto salvo, per tutta la durata dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 quanto disposto dall'articolo 5-*bis* del DL n. 18/2020.

Sempre in tema di DPI, la legge n. 77/2020 ha sancito l'inserimento - al capo VII del titolo VIII del DL n. 34/2020 - dell'art. 229-*bis* recante disposizioni per lo smaltimento dei DPI.

Nello specifico, al comma 5 del menzionato articolo 299-*bis* è stata prevista una modifica del già richiamato articolo 15 del DL n. 18/2020, consistente nell'inserimento del comma 4-*bis* a norma del quale - al fine di favorire la sostenibilità ambientale e ridurre l'inquinamento causato dalla diffusione di DPI monouso - il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, deve definire con proprio decreto i criteri ambientali minimi relativi alle mascherine filtranti e, ove possibile, ai DPI e ai dispositivi medici, allo scopo di promuovere, conformemente ai parametri di sicurezza dei lavoratori e di tutela della salute definiti dalle disposizioni normative vigenti, una filiera di prodotti riutilizzabili più volte e confezionati, per quanto possibile, con materiali idonei al riciclo o biodegradabili.

Modificato anche l'articolo 125. Precisamente:

- al comma 1, primo periodo, la parola "virus" è soppressa e dopo le parole: "civilmente riconosciuti," sono inserite le seguenti: "nonché alle strutture ricettive extra-alberghiere a carattere non imprenditoriale a condizione che siano in possesso del codice identificativo di cui all'articolo 13-quater, comma 4, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58";

- al comma 2, lettera e), la parola: “dispositivi” è sostituita dalla seguente: “dispositivi”; al comma 3 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: “e non rileva ai fini del rapporto di cui agli articoli 61 e 109, comma 5, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917”;
- al comma 6, dopo le parole: “dall’abrogazione” sono inserite le seguenti: “della disposizione”.

#### 4. LE MISURE DI PREVENZIONE NEI PROTOCOLLI E NELLE LINEE GUIDA

Tra le misure varate dal Governo italiano per fronteggiare l'emergenza causata dal Coronavirus vi sono state le raccomandazioni riportate nell'articolo 1, numeri 7 e 8, del D.P.C.M. dell'11 marzo 2020, relativamente alle attività produttive che non sono soggette a sospensione.

Tra le raccomandazioni di cui al n. 7 riguardanti sia le attività produttive che quelle professionali vi è quella sull'assunzione di protocolli di sicurezza anti-contagio e l'adozione di strumenti di protezione individuale là dove non fosse possibile rispettare la distanza interpersonale di un metro come principale misura di contenimento. In attuazione di tale raccomandazione, il 14 marzo 2020 è stato sottoscritto - dal Ministro dell'Economia, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministro dello Sviluppo economico, il Ministro della Salute e le Parti Sociali - il *Protocollo condiviso di regolazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro*. Si tratta di un protocollo interconfederale riportante linee-guida condivise tra le parti per agevolare le imprese nell'adozione di protocolli di sicurezza anti-contagio. L'obiettivo è stato quello di fornire indicazioni operative uniformi sul territorio nazionale e finalizzate a incrementare, negli ambienti di lavoro non sanitari, l'efficacia delle misure precauzionali di contenimento adottate per contrastare l'epidemia di COVID-19.

Il protocollo contiene, quindi, ulteriori misure per tutelare la salute dei lavoratori e garantire la salubrità dell'ambiente di lavoro, che seguono e attuano le prescrizioni del Legislatore e le indicazioni dell'Autorità sanitaria. È stata altresì prevista la possibilità che tali misure possano essere integrate dalle imprese con altre equivalenti o più incisive secondo le peculiarità della propria organizzazione, previa consultazione delle rappresentanze sindacali aziendali.

Entrando nel merito l'intesa è stata articolata in 13 punti di seguito sinteticamente riportati<sup>883</sup>:

- 1 **INFORMAZIONI.** È stato precisato che l'azienda, attraverso le modalità più idonee ed efficaci, debba informare tutti i lavoratori e chiunque entri in azienda circa le disposizioni delle Autorità, consegnando e/o affiggendo all'ingresso e nei luoghi maggiormente visibili dei locali aziendali, appositi *depliant* informativi.
- 2 **MODALITÀ DI INGRESSO IN AZIENDA.** È stata autorizzata la misurazione della temperatura dei dipendenti all'ingresso dell'azienda, e dettagliata la procedura da seguire in caso di rilevazione della temperatura maggiore a 37,5°. È stato precluso l'accesso a chi, negli ultimi 14 giorni, abbia avuto contatti con soggetti risultati positivi al COVID-19 o provenga da zone a rischio secondo le indicazioni dell'OMS.
- 3 **MODALITÀ DI ACCESSO DEI FORNITORI ESTERNI.** Le occasioni di contatto tra i fornitori esterni con il personale in forza nei reparti/uffici devono essere ridotte mediante predefinite procedure di ingresso, transito e uscita. È preferibile che gli autisti rimangano a bordo dei propri mezzi, mentre per le attività di carico e scarico, il trasportatore dovrà attenersi alla rigorosa distanza di un metro. Per i fornitori/trasportatori e/o altro personale esterno è necessario che siano individuati/installati servizi igienici dedicati, nonché prevedere il divieto di utilizzo di quelli del personale dipendente e garantire una adeguata pulizia giornaliera.
- 4 **PULIZIA E SANIFICAZIONE IN AZIENDA.** È richiesta la pulizia giornaliera e la sanificazione periodica dei locali, degli ambienti, delle postazioni di lavoro e delle aree comuni e di svago. Inoltre, nel caso di presenza di una persona con COVID-19 all'interno dei locali aziendali, sono state richiamate le disposizioni sulla pulizia e sanificazione della circolare n. 5443 del 22 febbraio 2020 del Ministero della Salute.
- 5 **PRECAUZIONI IGIENICHE PERSONALI.** È stata ribadita l'obbligatorietà dell'adozione di tutte le precauzioni igieniche, in particolare per le mani. A tal fine l'azienda deve mettere a disposizione idonei mezzi detergenti.
- 6 **DISPOSITIVI DI PROTEZIONE INDIVIDUALE.** Viene ribadita l'importanza dell'adozione delle misure di igiene e dei dispositivi di protezione individuale legata tuttavia alla disponibilità in commercio. Per questi motivi, è stato puntualizzato che potranno essere utilizzate mascherine la cui tipologia corrisponda alle indicazioni dall'autorità sanitaria e deve essere favorita la preparazione da parte dell'azienda del liquido detergente secondo le indicazioni dell'OMS.

Nel caso in cui il lavoro imponga di lavorare a distanza interpersonale minore di un metro, e non siano possibili altre soluzioni organizzative, è comunque necessario l'uso delle mascherine, e altri dispositivi di protezione (guanti, occhiali, tute, cuffie, camici, etc...) conformi alle disposizioni delle autorità scientifiche e sanitarie.

<sup>883</sup> Per maggiori approfondimenti si rinvia alla lettura del documento.

- 7 GESTIONE SPAZI COMUNI (MENSA, SPOGLIATOI, AREE FUMATORI, DISTRIBUTORI DI BEVANDE E/O SNACK...). Sono state date indicazioni sull'organizzazione, la sanificazione periodica e la pulizia giornaliera degli spazi comuni.
- 8 ORGANIZZAZIONE AZIENDALE (TURNAZIONE, TRASFERTE E SMART WORK, RIMODULAZIONE DEI LIVELLI PRODUTTIVI). In riferimento al D.P.C.M. 11 marzo 2020 (punto 7) è stata evidenziata la possibilità che le imprese dispongano la chiusura di tutti i reparti diversi dalla produzione o, comunque, di quelli dei quali è possibile il funzionamento mediante il ricorso allo smart work, o comunque a distanza. È altresì possibile: procedere ad una rimodulazione dei livelli produttivi; assicurare un piano di turnazione dei dipendenti dedicati alla produzione con l'obiettivo di diminuire al massimo i contatti; utilizzare lo smart working per tutte quelle attività che possono essere svolte presso il domicilio o a distanza nel caso vengano utilizzati ammortizzatori sociali, anche in deroga; utilizzare in via prioritaria gli ammortizzatori sociali disponibili; utilizzare i periodi di ferie arretrati e non ancora fruiti nel caso in cui l'utilizzo degli istituti di cui al punto c) non risulti sufficiente.

Infine, sono state sospese e annullate tutte le trasferte/viaggi di lavoro nazionali e internazionali, anche se già concordate o organizzate.

- 9 GESTIONE ENTRATA E USCITA DEI DIPENDENTI. È necessario favorire orari di ingresso/uscita scaglionati in Omodo da evitare il più possibile contatti nelle zone comuni (ingressi, spogliatoi, sala mensa).
- 1 SPOSTAMENTI INTERNI, RIUNIONI, EVENTI INTERNI E FORMAZIONE. Gli spostamenti all'interno del sito aziendale devono essere limitati al minimo indispensabile e nel rispetto delle indicazioni aziendali. Non sono consentite le riunioni in presenza e sono sospesi e annullati tutti gli eventi interni e ogni attività di formazione in modalità in aula, anche obbligatoria, anche se già organizzati.

A riguardo è stata però prevista la possibilità, qualora l'organizzazione aziendale lo permetta, di effettuare la formazione a distanza anche per i lavoratori in *smart work*.

È stato evidenziato che il mancato completamento dell'aggiornamento della formazione professionale e/o abilitante entro i termini previsti per tutti i ruoli/funzioni aziendali in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, dovuto all'emergenza in corso e quindi per causa di forza maggiore, non comporta l'impossibilità a continuare lo svolgimento dello specifico ruolo/funzione (a titolo esemplificativo: l'addetto all'emergenza, sia antincendio, sia primo soccorso, può continuare ad intervenire in caso di necessità; il carrellista può continuare ad operare come carrellista).

- 11 GESTIONE DI UNA PERSONA SINTOMATICA IN AZIENDA. Sono state dettagliate le modalità di gestione di una persona sintomatica o riscontrata positiva in azienda.

- 12 SORVEGLIANZA SANITARIA/MEDICO COMPETENTE/RLS. In relazione alla sorveglianza sanitaria è stato disposto che debba proseguire rispettando le misure igieniche contenute nelle indicazioni del Ministero della Salute, privilegiando, in questo periodo, le visite preventive, le visite a richiesta e le visite da rientro da malattia.

È stato raccomandato che la sorveglianza sanitaria periodica non vada interrotta, perché rappresenta una ulteriore misura di prevenzione di carattere generale: sia perché può intercettare possibili casi e sintomi sospetti del contagio, sia per l'informazione e la formazione che il medico competente può fornire ai lavoratori per evitare la diffusione del contagio.

A tal fine è stato previsto che nell'integrare e proporre tutte le misure di regolamentazione legate al COVID-19 il medico competente collabori con il datore di lavoro e le RLS/RLST, e segnali all'azienda situazioni di particolare fragilità e patologie attuali o pregresse dei dipendenti. Mentre all'azienda viene richiesto di provvedere alla loro tutela nel rispetto della privacy.

- 13 AGGIORNAMENTO DEL PROTOCOLLO DI REGOLAMENTAZIONE. L'ultimo punto prevede che sia costituito in azienda un Comitato per l'applicazione e la verifica delle regole del protocollo di regolamentazione con la partecipazione delle rappresentanze sindacali aziendali e del RLS.

Le previsioni contenute nel protocollo nazionale anti contagio del 14 marzo 2020 sono divenute norme vincolanti a seguito del loro richiamo nel D.P.C.M. del 22 marzo 2020, nel D.P.C.M. del 10 aprile e con il DL del 25 marzo n. 19. Tuttavia, il 24 aprile 2020 il Governo e le Parti Sociali hanno siglato un'intesa volta alla integrazione del Protocollo del 14 marzo. L'obiettivo è stato quello di migliorare e implementare le misure di sicurezza sui luoghi di lavoro, in vista della ripresa delle attività lavorative, nella cosiddetta "Fase 2".

Di seguito, si passano così in rassegna le novità introdotte nel testo dell'originario Protocollo, al fine di fornire una regolamentazione ancor più specifica delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus COVID-19 negli ambienti di lavoro.

Entrando nel merito, nel punto 1 del "nuovo Protocollo", dedicato all'informazione, è stato inserito l'obbligo per l'azienda di fornire una informazione adeguata sulla base delle mansioni e dei contesti lavorativi, con particolare riferimento al



complesso delle misure adottate cui il personale deve attenersi in particolare sul corretto utilizzo dei DPI per contribuire a prevenire ogni possibile forma di diffusione di contagio.

Novità sono state introdotte anche in merito alle modalità di ingresso in azienda; al riguardo infatti è stato precisato che l'ingresso in azienda di lavoratori, già risultati positivi all'infezione da COVID-19, dovrà essere preceduto da una preventiva comunicazione avente ad oggetto la certificazione medica da cui risulti la "avvenuta negativizzazione" del tampone secondo le modalità previste e rilasciata dal dipartimento di prevenzione territoriale di competenza.

Inoltre, il datore di lavoro dovrà fornire la massima collaborazione qualora, per prevenire l'attivazione di focolai epidemici, nelle aree maggiormente colpite dal virus, l'autorità sanitaria competente disponga misure aggiuntive specifiche, come ad esempio, l'esecuzione del tampone per i lavoratori.

Riguardo alle modalità di accesso dei fornitori esterni, nel punto 3 del Protocollo, è stata inserita la previsione che, in caso di lavoratori dipendenti da aziende terze che operano nello stesso sito produttivo (es. manutentori, fornitori, addetti alle pulizie o vigilanza) che risultassero positivi al tampone COVID-19, l'appaltatore dovrà informare immediatamente il committente ed entrambi dovranno collaborare con l'autorità sanitaria fornendo elementi utili all'individuazione di eventuali contatti stretti.

All'azienda committente è richiesto anche di dare, all'impresa appaltatrice, completa informativa dei contenuti del Protocollo aziendale e di vigilare affinché i lavoratori della stessa o delle aziende terze che operano a qualunque titolo nel perimetro aziendale, ne rispettino integralmente le disposizioni.

Al punto 4, in tema di pulizia e sanificazione in azienda, è stata inserita la previsione che nelle aree geografiche a maggiore endemia o nelle aziende in cui si sono registrati casi sospetti di COVID-19, in aggiunta alle normali attività di pulizia, è necessario prevedere, alla riapertura, una sanificazione straordinaria degli ambienti, delle postazioni di lavoro e delle aree comuni, ai sensi della circolare n. 5443 del 22 febbraio 2020.

È stata altresì prevista la collocazione, in punti facilmente individuabili, di detergenti per le mani che devono essere accessibili a tutti i lavoratori (punto 5).

In materia di DPI, è ravvisabile una specifica integrazione al punto 6 del Protocollo. Più in particolare, è stato disposto che, nella declinazione delle misure del Protocollo all'interno dei luoghi di lavoro sulla base del complesso dei rischi valutati e, a partire dalla mappatura delle diverse attività dell'azienda, si adottino i DPI idonei. Inoltre, tutti i lavoratori che condividono spazi comuni, devono utilizzare una mascherina chirurgica, come già normato dal DL n. 9 all'articolo 34 in combinato con l'articolo 16, comma 1, del DL n. 18.

Riguardo alle mascherine chirurgiche, al punto 11 del protocollo è stato inserito l'obbligo di fornire al lavoratore sintomatico in azienda al momento dell'isolamento, deve essere subito dotato ove già non lo fosse, di mascherina chirurgica.

È stato poi nuovamente posto l'accento sul lavoro agile al punto 8; infatti, da quanto riportato sul documento, il lavoro a distanza deve continuare ad essere favorito anche nella fase di progressiva riattivazione del lavoro in quanto utile e modulabile strumento di prevenzione, ferma la necessità che il datore di lavoro garantisca adeguate condizioni di supporto al lavoratore e alla sua attività (assistenza nell'uso delle apparecchiature, modulazione dei tempi di lavoro e delle pause).

In merito alla organizzazione del lavoro, inoltre, è stata ribadita la necessità di rispettare il distanziamento sociale, anche attraverso una rimodulazione degli spazi di lavoro, compatibilmente con la natura dei processi produttivi e degli spazi aziendali. Nel caso di lavoratori che non necessitano di particolari strumenti e/o attrezzature di lavoro e che possono lavorare da soli, gli stessi potrebbero, per il periodo transitorio, essere posizionati in spazi ricavati ad esempio da uffici inutilizzati, sale riunioni.

Sempre nel punto 8 in materia di organizzazione aziendale, è stato precisato che per gli ambienti dove operano più lavoratori contemporaneamente potranno essere trovate soluzioni innovative come, ad esempio, il riposizionamento delle postazioni di lavoro adeguatamente distanziate tra loro ovvero, analoghe soluzioni.

L'articolazione del lavoro potrà essere ridefinita con orari differenziati che favoriscano il distanziamento sociale, riducendo il numero di presenze in contemporanea nel luogo di lavoro e prevenendo assembramenti all'entrata e all'uscita con flessibilità di orari.

È stato anche posto come condizione essenziale il fatto di evitare aggregazioni sociali, anche in relazione agli spostamenti per raggiungere il posto di lavoro e rientrare a casa (*commuting*), con particolare riferimento all'utilizzo del trasporto pubblico. Per tale motivo il documento invita all'incentivazione di forme di trasporto verso il luogo di lavoro con adeguato distanziamento fra i viaggiatori e favorendo l'uso del mezzo privato o di navette.

Importanti integrazioni, in materia di sorveglianza sanitaria, sono state inserite nel punto 12. Precisamente, è stato attribuito al medico competente il compito di segnalare all'azienda situazioni di particolare fragilità e patologie attuali o pregresse dei dipendenti e all'azienda di provvedere alla loro tutela nel rispetto della *privacy*.

Il medico competente dovrà altresì applicare le indicazioni delle Autorità Sanitarie e, in considerazione del suo ruolo nella valutazione dei rischi e nella sorveglianza sanitaria, e potrà suggerire l'adozione di eventuali mezzi diagnostici qualora ritenuti utili al fine del contenimento della diffusione del virus e della salute dei lavoratori.

Il documento ha previsto anche che, alla ripresa delle attività, sia opportuno un coinvolgimento del medico competente per le identificazioni dei soggetti con particolari situazioni di fragilità e per il reinserimento lavorativo di soggetti con pregressa infezione da COVID-19. In tal senso la sorveglianza sanitaria deve porre particolare attenzione ai soggetti fragili anche in relazione all'età, mentre per il reintegro progressivo di lavoratori dopo l'infezione da COVID-19, il medico competente - previa presentazione di certificazione di avvenuta negativizzazione del tampone secondo le modalità previste e rilasciata dal dipartimento di prevenzione territoriale di competenza - dovrà effettuare la visita medica precedente alla ripresa del lavoro anche per valutare profili specifici di rischiosità - e comunque indipendentemente dalla durata dell'assenza per malattia.

Infine, in sede di aggiornamento del Protocollo del 14 marzo 2020, è stata prevista la possibilità laddove, per la particolare tipologia di impresa e per il sistema delle relazioni sindacali, non si desse luogo alla costituzione di comitati aziendali, di istituire un Comitato Territoriale composto dagli Organismi Paritetici per la salute e la sicurezza, sempre che siano costituiti con il coinvolgimento degli RLST e dei rappresentanti delle parti sociali. Potranno altresì essere costituiti, a livello territoriale o settoriale, ad iniziativa dei soggetti firmatari del Protocollo, comitati per le finalità del Protocollo, anche con il coinvolgimento delle autorità sanitarie locali e degli altri soggetti istituzionali coinvolti nelle iniziative per il contrasto della diffusione del COVID-19.

Per illustrare i punti principali del Protocollo sottoscritto il 14 marzo e aggiornato il 24 aprile dalle parti sociali diretto a tutelare i lavoratori nella fase di progressiva ripresa delle attività produttive, l'INAIL ha realizzato una serie di filmati che spiegano, in modo sintetico e per argomenti, le misure previste per garantire la salubrità degli ambienti di lavoro e svolgere la professione in sicurezza.

È importante sottolineare come, ancora prima dell'aggiornamento del 24 aprile, appena passato in rassegna, già in attuazione delle previsioni del Protocollo del 14 marzo 2020, che invitavano le parti sociali ad integrare le misure previste con altre equivalenti o più incisive da parte delle imprese, secondo le peculiarità della propria organizzazione, previa consultazione delle rappresentanze sindacali aziendali, sono stati siglati svariati protocolli di settore e/o aziendali<sup>884</sup>.

Inoltre, il 3 aprile 2020 il Ministro per la Pubblica Amministrazione e le sigle sindacali Cgil, Cisl, Uil, Flic-Cgil, Cisl-Fp, Uil Scuola Rua, Fsur-Cisl, Cisl Università, Uil-Fpl, Fir-Cisl, Uil P.A., hanno sottoscritto il *Protocollo di accordo per la prevenzione e la sicurezza dei dipendenti pubblici in ordine all'emergenza sanitaria da "Covid-19"*.

Il documento - che fa seguito alle indicazioni fornite dalla direttiva 2/2020 e dalla circolare 2/2020 della Funzione pubblica - è costituito da 10 punti e persegue lo scopo di: promuovere ed agevolare il ricorso a misure necessarie a contenere la diffusione del contagio; mettere in sicurezza gli ambienti di lavoro e di accesso al pubblico; garantire la continuità dei servizi e dei livelli retributivi dei pubblici dipendenti che li prestano.

Dopo il protocollo di intesa siglato il 3 aprile 2020 con Cgil, Cisl e Uil, è stato sottoscritto l'8 aprile 2020 un docu-

---

<sup>884</sup> Tra tutti, *Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID - 19 nei cantieri edili*, sottoscritto il 24 aprile 2020 fra il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ANCI, UPI, Anas, RFI, Ance, Alleanza delle Cooperative, Feneal-Uil, Filca-Cisl, Fillea-Cgil; *Protocollo condiviso Misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 nel settore bancario*, siglato il 16 marzo 2020 tra Abi e Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca, Unisin Falcri-Silcea-Sinfub; *Protocollo per l'attuazione delle misure precauzionali e di contrasto alla diffusione del contagio da COVID-19 negli ambienti di lavoro delle imprese del settore conciaro*, sottoscritto il 21 aprile 2020 tra Unic Concerie Italiane unitamente a Filtem-Cgil, Femca-Cisl e Uiltec-Uil; *Protocollo Nazionale per l'adozione nei luoghi di lavoro delle imprese del settore Lapideo Industria di misure preventive anti-contagio idonee a garantire la ripresa in sicurezza dell'attività produttiva*, sottoscritto il 16 aprile 2020 tra Confindustria Marmomacchine, Anepla e Fillea-Cgil, Filca-Cisl, Feneal-Uil; *Protocollo Nazionale per l'adozione nei luoghi di lavoro delle imprese ceramiche di misure preventive anti-contagio idonee a garantire la ripresa in sicurezza dell'attività produttiva*, siglato il 10 aprile 2020 tra Confindustria Ceramica e Filtem-Cgil, Femca-Cisl e Uiltec-Uil; *Protocollo d'intesa "Misure preventive anti-contagio COVID-19. Indicazioni per la tutela della salute dei lavoratori che espletano le attività necessarie a garantire servizi di distribuzione e vendita del gas e del ciclo idrico integrale"*, sottoscritto il 27 marzo 2020 tra Utilitalia, Anigas, Anfida, Assogas ed Igas e Filtem-Cgil, Femca-Cisl e Uiltec, 27 marzo; *Protocollo per la prevenzione e la sicurezza dei lavoratori della Sanità, dei Servizi Socio Sanitari e Socio Assistenziali in ordine all'emergenza sanitaria da «Covid-19»*, sottoscritto il 24 marzo 2020 tra il Ministero della Salute e Cgil-Cisl-Uil; *Protocollo condiviso Misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 nella Categoria del Credito Cooperativo*, sottoscritto il 24 marzo 2020 tra Federcasse e Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Sintra Ugl Credito, Uilca; *Integrazione al Protocollo condiviso del 16 marzo 2020 recante "Misure di prevenzione, contrasto e contenimento della diffusione del virus Covid-19 nel settore bancario"*, siglato il 24 marzo 2020 tra Abi e Fabi, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca, Unisin Falcri-Silcea-Sinfub; *Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID - 19 nel settore del trasporto e della logistica*, sottoscritto il 20 marzo 2020 tra Confindustria, Confetra, Confcooperative, Confrtrasporto, Confartigianato, Assoport, Assaeroporti, Cna-Fita, Aicai, Anita, Asstra, Avav, Agens, Confitarma, Assoarmatori e Filt-Cgil, Fit-Cisl, UilTrasporti e MIT; *Protocollo d'intesa "Misure preventive anti-contagio COVID-19. Indicazioni per la tutela della salute dei lavoratori negli ambienti di lavoro"*, siglato il 19 marzo 2020 tra Utilitalia, Cisambiente, LegaCoop Produzione e Servizi, A.G.C.I. Servizi, CONFCCOPERATIVE, FISE ASSOAMBIENTE e le organizzazioni sindacali FP- CGIL, FIT-CISL, Uiltrasporti e FIADEL.

mento analogo tra il Ministro per la Pubblica Amministrazione e le organizzazioni sindacali CSE, CIDA, COSMED e CODIRP, maggiormente rappresentative nelle pubbliche amministrazioni.

Anche tale documento, è coerente con quanto previsto dalla direttiva n. 2/2020 e dalla circolare n. 2/2020 del Ministro per la Pubblica Amministrazione, dal D.P.C.M. 11 marzo 2020 e dal D.P.C.M. 22 marzo 2020 e persegue le medesime finalità prevenzionistiche del protocollo del 3 aprile.

Inoltre, è opportuno rilevare che in previsione delle riaperture delle scuole, al momento in cui si scrive prevista per il prossimo 14 settembre, il Ministero dell'Istruzione e le Parti Sociali hanno sottoscritto, il 6 agosto 2020, il *Protocollo di intesa per garantire l'avvio dell'anno scolastico nel rispetto delle regole di sicurezza per il contenimento della diffusione di COVID-19*.

Precisamente, il menzionato Protocollo reca specifiche disposizioni relative: alle modalità di ingresso/uscita; a pulizia e igienizzazione di luoghi e attrezzature; a igiene personale e dispositivi di protezione individuale; alla gestione di spazi comuni; all'uso dei locali esterni all'istituto scolastico; al supporto psicologico; alla gestione di una persona sintomatica all'interno dell'istituto scolastico; a sorveglianza sanitaria, medico competente, RLS e alla costituzione di una commissione.

Linee guida per la riapertura delle scuole sono state altresì fornite nel Rapporto "*Indicazioni operative per la gestione di casi e focolai di SARS-CoV-2 nelle scuole e nei servizi educativi dell'infanzia*" messo a punto da Istituto Superiore di Sanità, da Ministero della Salute, Ministero dell'Istruzione, INAIL, Fondazione Bruno Kessler, Regione Veneto e Regione Emilia-Romagna. Il documento, diramato il 21 agosto 2020, ha come destinatari le istituzioni scolastiche e i servizi educativi dell'infanzia, nonché i Dipartimenti di Prevenzione del Servizio Sanitario Nazionale e tutti coloro che potrebbero essere coinvolti nella risposta ai possibili casi e focolai di COVID-19 in ambito scolastico e dei servizi educativi dell'infanzia.

Nello specifico il Rapporto ha fornito indicazioni pratiche per la gestione dei casi di bambini con segni/sintomi COVID-19 correlati e per la preparazione, il monitoraggio e la risposta a potenziali focolai da COVID-19 collegati all'ambito scolastico e dei servizi educativi dell'infanzia, adottando modalità basate su evidenze e/o buone pratiche di sanità pubblica, razionali, condivise e coerenti sul territorio nazionale, evitando così frammentazione e disomogeneità.

Tornando alle disposizioni del Protocollo del 24 aprile, le sue disposizioni sono divenute vincolanti a seguito del loro richiamo in atti normativi emanati durante il periodo emergenziale.

Precisamente il testo del Protocollo del 24 aprile è stato richiamato espressamente dapprima dal D.P.C.M. del 26 aprile 2020 all'articolo 2, comma 6 e da ultimo, al momento in cui si scrive, nel D.P.C.M. del 7 settembre 2020.

Nel dettaglio, nelle richiamate disposizioni è stato previsto che le imprese debbano rispettare i contenuti del Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus covid-19 negli ambienti di lavoro sottoscritto il 24 aprile 2020 fra il Governo e le parti sociali (Allegato al provvedimento); nonché, per i rispettivi ambiti di competenza, il protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del covid-19 nei cantieri, sottoscritto il 24 aprile 2020 (Allegato al provvedimento), e il protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del covid-19 nel settore del trasporto e della logistica sottoscritto il 20 marzo 2020 (Allegato al provvedimento).

Inoltre, è stato disposto che la mancata attuazione dei richiamati Protocolli, che non assicurino adeguati livelli di protezione determini la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza.

In merito, il Legislatore con il DL del 16 maggio 2020 n. 33 (convertito con modifiche dalla legge n. 74 del 14 luglio 2020) ha ulteriormente disposto che le attività economiche, produttive e sociali debbano svolgersi nel rispetto dei contenuti di Protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in ambiti analoghi, adottati dalle Regioni o dalla Conferenza delle Regioni e delle province autonome nel rispetto dei principi contenuti nei Protocolli o nelle linee guida nazionali.

Nel provvedimento è stato precisato che in assenza di Protocolli regionali debbano trovare applicazione i Protocolli o le linee guida adottati a livello nazionale.

Il mancato rispetto dei contenuti dei menzionati Protocolli o delle linee guida, regionali, o, in assenza, nazionali, determinano la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza.

In attuazione delle disposizioni del richiamato DL n. 33/2020 è stato emanato il D.P.C.M. del 17 maggio 2020 che ha inserito, tra le condizioni per lo svolgimento delle attività commerciali al dettaglio, delle attività dei servizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie), delle attività inerenti ai servizi alla persona e delle attività degli stabilimenti balneari, che le Regioni e le province autonome individuino i Protocolli o le linee guida applicabili idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in settori analoghi nel rispetto dei principi contenuti nei Protocolli o nelle linee guida nazionali e comunque in coerenza con i criteri di cui all'Allegato 10 del provvedimento.

Inoltre, tra gli allegati al D.P.C.M. del 17 maggio 2020 vi sono stati:

- Allegato 1 - Protocollo con la Conferenza Episcopale Italiana circa la ripresa delle celebrazioni con il popolo;
- Allegato 2 - Protocollo con le Comunità ebraiche italiane;
- Allegato 3 - Protocollo con le Chiese Protestanti, Evangeliche, Anglicane;
- Allegato 4 - Protocollo con le Comunità ortodosse;
- Allegato 5 - Protocollo con le Comunità Induista, Buddista (Unione Buddista e Soka Gakkai), Baha'i e Sikh;
- Allegato 6 - Protocollo con le Comunità Islamiche;
- Allegato 7 - Protocollo con la Comunità della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni;
- Allegato 8 - Linee guida per la gestione in sicurezza di opportunità organizzate di socialità e gioco per bambini e adolescenti nella fase 2 dell'emergenza covid-19;
- Allegato 10 - Criteri per Protocolli di settore elaborati dal Comitato tecnico-scientifico in data 15 maggio 2020 ;
- Allegato 12 - Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro fra il Governo e le parti sociali;
- Allegato 13 - Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nei cantieri;
- Allegato 14 - Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel settore del trasporto e della logistica;
- Allegato 15 - Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del covid-19 in materia di trasporto pubblico;
- Allegato 17 - Linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 16 maggio 2020.

Anche il successivo D.P.C.M. dell'11 giugno è stato corredato da numero allegati riportanti Protocolli o linee guida divenuti pertanto vincolanti. Nel dettaglio:

- Allegato 1 - Protocollo con la Conferenza Episcopale Italiana circa la ripresa delle celebrazioni con il popolo;
- Allegato 2 - Protocollo con le Comunità ebraiche italiane;
- Allegato 3 - Protocollo con le Chiese Protestanti, Evangeliche, Anglicane;
- Allegato 4 - Protocollo con le Comunità ortodosse;
- Allegato 5 - Protocollo con le Comunità Induista, Buddista (Unione Buddista e Soka Gakkai), Bahà i e Sikh;
- Allegato 6 - Protocollo con le Comunità Islamiche;
- Allegato 7 - Protocollo con la Comunità della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni;
- Allegato 9 - Linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome aggiornate all'11 giugno 2020;
- Allegato 10 - Criteri per Protocolli di settore elaborati dal Comitato tecnico-scientifico in data 15 maggio 2020;
- Allegato 10 - Criteri per Protocolli di settore elaborati dal Comitato tecnico-scientifico in data 15 maggio 2020;
- Allegato 12 - Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro fra il Governo e le parti sociali del 24 aprile 2020;
- Allegato 13 - Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nei cantieri;
- Allegato 14 - Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel settore del trasporto e della logistica;
- Allegato 15 - Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del covid-19 in materia di trasporto pubblico. L'Allegato 15 contiene anche un Allegato tecnico per le singole modalità di trasporto.

È opportuno dare evidenza che le misure del D.P.C.M. dell'11 giugno 2020 sono state prorogate sino al 31 luglio 2020 ad opera del D.P.C.M. del 14 luglio 2020. Il provvedimento ha altresì confermato gli allegati del D.P.C.M. dell'11 giugno 2020 sostituendone solo i numeri 9 e 15 con i propri Allegati 1 e 2, recanti rispettivamente "Linee guida per la riapertura delle attività economiche, produttive e ricreative" e "Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del covid-19 in materia di trasporto pubblico".

Con il D.P.C.M. del 7 agosto 2020, all'articolo 2, è stato confermato l'obbligo per tutte le attività produttive industriali e commerciali di rispettare i contenuti del Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus COVID-19 negli ambienti di lavoro sottoscritto il 24 aprile 2020 fra il Governo e le parti sociali di cui (Allegato 12), nonché, per i rispettivi ambiti di competenza, il Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del covid-19 nei cantieri, sottoscritto il 24 aprile 2020 fra il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali e le parti sociali (Allegato 13), e il Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del covid-19 nel settore del trasporto e della logistica sottoscritto il 20 marzo 2020 (Allegato 14).

Anche il D.P.C.M. del 7 agosto 2020 è stato corredato da una pluralità di allegati riportanti ulteriori linee guida. Nello specifico:

- Allegato 1 - Protocollo con la Conferenza Episcopale Italiana circa la ripresa delle celebrazioni con il popolo
- Allegato 2 - Protocollo con le Comunità ebraiche italiane
- Allegato 3 - Protocollo con le Chiese Protestanti, Evangeliche, Anglicane
- Allegato 4 - Protocollo con le Comunità ortodosse
- Allegato 5 - Protocollo con le Comunità Induista, Buddista (Unione Buddista e Soka Gakkai), Bahà i e Sikh
- Allegato 6 - Protocollo con le Comunità Islamiche
- Allegato 7 - Protocollo con la Comunità della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni
- Allegato 8 - Linee guida per la gestione in sicurezza di opportunità organizzate di socialità e gioco per bambini e adolescenti nella fase 2 dell'emergenza covid 19
- Allegato 9 - Linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome dell'11 giugno 2020
- Allegato 10 - Criteri per Protocolli di settore elaborati dal Comitato tecnico-scientifico in data 15 maggio 2020
- Allegato 11 - Misure per gli esercizi commerciali
- Allegato 12 - Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro fra il Governo e le parti sociali del 24 aprile 2020
- Allegato 13 - Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nei cantieri
- Allegato 14 - Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel settore del trasporto e della logistica
- Allegato 15 - Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del covid-19 in materia di trasporto pubblico. L'Allegato 15 contiene anche un Allegato tecnico per le singole modalità di trasporto
- Allegato 16 - Linee guida per il trasporto scolastico dedicato
- Allegato 17 - Misure per la gestione dell'emergenza epidemiologica da covid 19 a bordo delle navi da crociera
- Allegato 18 Linee guida concernenti la completa ripresa delle ordinarie attività nelle istituzioni della formazione superiore per l'anno accademico 2020/2021
- Allegato 19 - Misure igienico-sanitarie
- Allegato 20 - Spostamenti da e per l'estero

Le misure di cui al D.P.C.M. del 7 agosto 2020 sono state prorogate, fino al 7 ottobre 2020, dal D.P.C.M. del 7 settembre 2020, salvo le modifiche previste al comma 4 del provvedimento. A riguardo si segnala la sostituzione:

- dell'allegato 15 (Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del covid-19 in materia di trasporto pubblico) con l'Allegato 15 di cui all'allegato A al decreto;
- dell'allegato 16 (Linee guida per il trasporto scolastico dedicato) con l'allegato 16 di cui all'allegato B al decreto;
- dell'allegato 20 (Spostamenti da e per l'estero) con l'Allegato 20 di cui all'Allegato C al decreto.

Confermati tutti gli altri allegati del D.P.C.M. del 7 agosto 2020 a cui sono stati aggiunti l'allegato 21 (Indicazioni operative per la gestione dei focolai di SARS Co V-2 nelle scuole e nei servizi educativi dell'infanzia) e l'allegato 22 (Protocollo per la gestione di casi confermati di e sospetti di COVID -19 nelle aule universitarie).

Con specifico riferimento alle linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, si puntualizza che sono state racchiuse in molteplici schede tecniche con indirizzi operativi specifici validi per i singoli settori di attività, finalizzati a fornire uno strumento sintetico e immediato di applicazione delle misure di prevenzione e contenimento di carattere generale, per sostenere un modello di ripresa delle attività economiche e produttive compatibile con la tutela della salute di utenti e lavoratori.

In particolare, in ogni scheda sono state riportate le diverse misure di prevenzione e contenimento riconosciute a livello scientifico per contrastare la diffusione del contagio, tra le quali: norme comportamentali, distanziamento sociale e *contact tracing*.

Le schede tecniche hanno riguardano specificamente i settori della ristorazione, attività turistiche (balneazione), strutture ricettive, servizi alla persona (parrucchieri ed estetisti), commercio al dettaglio e commercio al dettaglio su aree pubbliche, uffici aperti al pubblico, piscine, palestre, manutenzione del verde e musei, archivi e biblioteche.

Infine, si ribadisce che le Linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sono state richiamate per la prima volta nel DL del 16 maggio 2020 n. 33 ed allegate inizialmente al D.P.C.M. del 17 maggio 2020 e da ultimo, al momento in cui si scrive, al D.P.C.M. del 7 settembre 2020.

In tema di Linee guida, la legge n. 77 del 17 luglio 2020 di conversione, con modifiche, del DL n. 34/2020 ha disposto

l'inserimento all'articolo 1 del DL n. 34/2020 di ulteriori commi, tra cui il comma 1-ter (*Linee guida per la gestione dell'emergenza epidemiologica presso le strutture per anziani, persone con disabilità e altri soggetti in condizione di fragilità*) nel quale il Legislatore ha previsto che, entro 15 giorni dalla data di entrata in vigore della legge in parola (cioè il 19 luglio 2020), il Comitato tecnico-scientifico debba adottare linee guida per la prevenzione, il monitoraggio e la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 presso le residenze sanitarie assistite e le altre strutture pubbliche e private, accreditate, convenzionate e non convenzionate, comunque denominate dalle normative regionali, che durante l'emergenza erogano prestazioni di carattere sanitario, socio-sanitario, riabilitativo, socio-educativo, socio-occupazionale o socio-assistenziale per anziani, persone con disabilità, minori, persone affette da tossicodipendenza o altri soggetti in condizione di fragilità.

Tali linee guida dovranno essere adottate nel rispetto dei seguenti principi:

- garantire la sicurezza e il benessere psico-fisico delle persone ospitate o ricoverate presso le menzionate strutture;
- garantire la sicurezza di tutto il personale, sanitario e non sanitario, impiegato presso le medesime strutture, anche attraverso la fornitura di dispositivi medici e dispositivi di protezione individuale idonei a prevenire il rischio di contagio;
- prevedere protocolli specifici per la tempestiva diagnosi dei contagi e per l'attuazione delle conseguenti misure di contenimento;
- disciplinare le misure di igiene fondamentali alle quali il personale in servizio è obbligato ad attenersi;
- prevedere protocolli specifici per la sanificazione periodica degli ambienti.

È stato altresì previsto che le strutture in oggetto siano equiparate ai presidi ospedalieri ai fini dell'accesso, con massima priorità, alle forniture dei dispositivi di protezione individuale e di ogni altro dispositivo o strumento utile alla gestione e al contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Dunque il Legislatore nelle c.d. "Fase 2 e Fase 3" ha esteso l'apertura a molte attività lavorative condizionandola al rispetto di specifici Protocolli di sicurezza e alle Linee guida della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. È tuttavia opportuno dare evidenza che elementi tecnici di supporto al processo di decisione politica di identificazione delle attività produttive, che gradualmente sono state riattivate, sono state fornite dall'INAIL attraverso pubblicazioni e documenti tecnici per l'emergenza da Covid-19, contenenti misure organizzative di contenimento e di prevenzione per la gestione della fase 2, con l'obiettivo di garantire una tutela globale della salute e della sicurezza dei lavoratori.

Ciò anche in attuazione dello specifico ruolo di cui è stato investito l'Istituto. Infatti, il direttore del Dipartimento di medicina, epidemiologia, igiene del lavoro e ambientale è stato nominato componente del comitato tecnico-scientifico, istituito presso la Protezione Civile, per la gestione dell'emergenza sanitaria connessa all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili.

Tra i documenti elaborati dall'INAIL vi è il *Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione*, pubblicato il 23 aprile 2020 sul portale dell'Istituto. Il documento - approvato dal Comitato Tecnico Scientifico istituito presso la Protezione Civile al quale INAIL ha partecipato con un suo rappresentante - è composto da due parti: la prima riguarda la predisposizione di una metodologia innovativa di valutazione integrata del rischio che tiene in considerazione il rischio di venire a contatto con fonti di contagio in occasione di lavoro, di prossimità connessa ai processi lavorativi, nonché l'impatto connesso al rischio di aggregazione sociale anche verso "terzi". Mentre la seconda parte contiene un focus sull'adozione di misure organizzative, di prevenzione e protezione e di lotta all'insorgenza di focolai epidemici, anche in considerazione di quanto già era contenuto nel "Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro" stipulato tra Governo e Parti sociali il 14 marzo 2020.

Entrando nel merito, nel documento l'INAIL ha evidenziato che un'analisi di prioritizzazione della modulazione delle misure contenitive, debba tener conto anche dell'impatto che la riattivazione di uno o più settori comporta nell'aumento di occasioni di aggregazioni sociali per la popolazione. Infatti nel report il rischio da contagio da SARS-CoV-2 in occasione di lavoro è stato classificato secondo tre variabili:

**Esposizione:** la probabilità di venire in contatto con fonti di contagio nello svolgimento delle specifiche attività lavorative (es. settore sanitario, gestione dei rifiuti speciali, laboratori di ricerca, ecc.);

- **Prossimità:** le caratteristiche intrinseche di svolgimento del lavoro che non permettono un sufficiente distanziamento sociale (es. specifici compiti in catene di montaggio) per parte del tempo di lavoro o per la quasi totalità;
- **Aggregazione:** la tipologia di lavoro che prevede il contatto con altri soggetti oltre ai lavoratori dell'azienda (es. ristorazione, commercio al dettaglio, spettacolo, alberghiero, istruzione, ecc.).

Sulla base di tali premesse l'INAIL ha messo appunto una metodologia basata sul modello sviluppato sulla base dati O'NET del *Bureau of Labor of Statistics* statunitense integrando i dati delle indagini INAIL e ISTAT e gli aspetti connessi all'impatto sull'aggregazione sociale.

Il risultato finale ha determinato l'attribuzione del livello di rischio con relativo codice colore per ciascun settore produttivo. Ciò è stato riportato su una tabella che illustra le classi di rischio per alcuni dei principali settori lavorativi e partizioni degli stessi, nonché il relativo numero degli occupati.

Secondo l'Istituto sulla base di tale approccio si possono adottare una serie di misure atte a prevenire/mitigare il rischio di contagio per i lavoratori.

Precisamente, nel documento è stato evidenziato che vi è la necessità di adottare una serie di azioni che vadano ad integrare il documento di valutazione dei rischi (DVR) atte a prevenire il rischio di infezione SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro contribuendo, altresì, alla prevenzione della diffusione dell'epidemia. Tali misure sono state classificate in:

- Misure organizzative
- Misure di prevenzione e protezione
- Misure specifiche per la prevenzione dell'attivazione di focolai epidemici

Tra le misure organizzative sono state annoverate:

- la gestione degli spazi di lavoro che devono essere rimodulati nell'ottica del distanziamento sociale compatibilmente con la natura dei processi produttivi
- l'organizzazione e l'orario di lavoro. Potranno essere adottate soluzioni organizzative innovative che riguardino sia l'articolazione dell'orario di lavoro sia i processi produttivi, limitando anche la necessità di trasferte .

In merito alle misure di prevenzione e protezione, è stato ipotizzato che in coerenza con i processi di valutazione e gestione del rischio disciplinati dal d.lgs 81/08, vadano adottate misure di carattere generale e specifico commisurate al rischio di esposizione a SARS-CoV-2 negli ambienti di lavoro privilegiando misure di prevenzione primaria. Il riferimento è:

- All'informazione e alla formazione che, da quanto si evince dal documento INAIL, devono essere adeguate, contestualizzate e, allo stesso tempo, adattate allo specifico ambito lavorativo, in modo da permettere a tutti i lavoratori di comprendere puntualmente ed esattamente le modalità del rischio, sia valorizzando l'ampia attività comunicativa già fatta rispetto al periodo di chiusura passato, sia anche valorizzando la consapevolezza reciproca del rischio che, proprio per la sua tipologia, vede la prevenzione intrinseca nel distanziamento sociale, nei comportamenti e nelle misure di prevenzione anche individuali. È quindi imprescindibile, secondo l'INAIL, mettere in atto un'incisiva ed efficace attività di informazione e formazione, con particolare riferimento al complesso delle misure adottate cui il personale deve attenersi; è altresì necessario realizzare un'efficace comunicazione anche finalizzata ad evitare, ad esempio, forme di stigmatizzazione nei confronti di lavoratori che provengono da aree a pregresso maggior rischio nonché a favorire – in tempo di "infodemia" - l'accesso a fonti istituzionali per le informazioni, evitando così il moltiplicarsi di fake news.
- Misure igieniche e di sanificazione degli ambienti. Tali misure, già descritte nei documenti prodotti dal Ministero della Salute e dall'ISS, si concretizzano nei comportamenti da seguire per l'intera popolazione.
- Utilizzo di mascherine e dispositivi di protezione individuali (DPI) per le vie respiratorie. A riguardo il rapporto sottolinea che vanno mappate tutte le attività, prevedendo di norma, per tutti i lavoratori che condividono spazi comuni, l'utilizzo di una mascherina chirurgica, come sancito anche dall'articolo 34 del DL n. 9/2020 in combinato con l'articolo 18 del DL n. 18/2020. Nel documento viene altresì evidenziato come la valutazione dei rischi nelle singole realtà aziendali sia lo strumento adeguato per la determinazione di specifici DPI anche in relazione al complesso dei rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori.
- Sorveglianza sanitaria e tutela dei lavoratori fragili. Precisamente, l'INAIL ha puntualizzato che, relativamente alle aziende dove non è già presente il medico competente, in via straordinaria, va pensata la nomina di un medico competente ad hoc per il periodo emergenziale o soluzioni alternative, anche con il coinvolgimento delle strutture territoriali pubbliche (ad esempio, servizi preventivi territoriali, Inail, ecc.) che, come per altre attività, possano effettuare le visite, magari anche a richiesta del lavoratore. Pertanto, il medico competente va a rivestire un ruolo centrale soprattutto per l'identificazione dei soggetti suscettibili e per il reinserimento lavorativo di soggetti con pregressa infezione da SARS-CoV-2.

Infine, per ciò che concerne le misure specifiche per la prevenzione dell'attivazione di focolai epidemici nella fase di transizione secondo l'Istituto necessita di essere considerato il rischio di una riattivazione di focolai nei luoghi di lavoro, mettendo quindi in atto una serie di misure volte a contrastarli.

Molte delle indicazioni fornite nel report dell'INAIL sono state recepite nella versione aggiornata al 24 aprile 2020 del Protocollo condiviso e nei successivi atti normativi sopra commentati.

Inoltre, si evidenzia che il D.P.C.M. 11 giugno 2020 - alla Lettera q) dell'articolo 1 - nell'annoverare i corsi di formazione da effettuarsi in materia di salute e sicurezza tra le attività formative escluse dall'obbligo di sospensione, ha subordinato tale possibilità alla condizione che siano rispettate le misure di cui al commentato *Documento tecnico sulla*

possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione pubblicato dall'INAIL<sup>885</sup>.

L'INAIL ha altresì pubblicato, sul proprio sito, il *Documento tecnico sull'ipotesi di rimodulazione delle misure contenitive in relazione al trasporto pubblico collettivo terrestre, nell'ottica della ripresa del pendolarismo, nel contesto dell'emergenza da SARS-CoV-2*.

Il Documento – risalente al 23 aprile 2020 e realizzato da INAIL in collaborazione con l'Istituto Superiore di Sanità e approvato dal Comitato Tecnico Scientifico (CTS) istituito presso la Protezione Civile - ha l'obiettivo di contribuire a fornire elementi tecnici di valutazione al decisore politico circa l'adozione di misure di sistema, organizzative e di prevenzione, nonché semplici regole per l'utenza per il contenimento della diffusione del contagio sui mezzi di trasporto pubblico collettivo terrestre.

L'individuazione di tali misure ha preso in considerazione un'analisi di *benchmark* delle principali misure contenitive adottate per il settore dei trasporti terrestri a livello internazionale e, per quanto riguarda il contesto nazionale, le indicazioni contenute nel *Protocollo di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel settore del trasporto e della logistica* del 20 marzo 2020 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Nello specifico, il documento è suddiviso in 4 paragrafi riportanti rispettivamente:

- 1 Dati dell'utilizzo del trasporto pubblico da parte dei lavoratori in Italia
- 2 Misure contenitive, organizzative e di prevenzione adottate nel trasporto pubblico in ambito internazionale e in Italia
- 3 Proposta di misure di sistema, organizzative e di prevenzione per il contrasto dell'epidemia da SARS-COV-2 nell'utilizzo del trasporto pubblico collettivo terrestre nell'ottica della ripresa del pendolarismo
  - Misure di sistema
  - Raccomandazioni per la gestione del trasporto ferroviario (Misure di igienizzazione, disinfezione e sanificazione; Misure organizzative; Misure di prevenzione e protezione)
  - Raccomandazioni per la gestione del trasporto locale su autobus urbani ed extraurbani, tram e metropolitane
  - Proposta di decalogo per gli utenti del trasporto pubblico terrestre
  - Non usare il trasporto pubblico se hai sintomi di infezioni respiratorie acute (febbre, tosse, raffreddore)
  - Utilizza i mezzi di trasporto pubblico collettivo nei casi necessari, ad esempio per recarti al lavoro
  - Prediligi forme alternative di spostamento ove possibile, come camminare o andare in bicicletta
  - Acquista, ove possibile, i biglietti in formato elettronico, online o tramite app
  - Durante tutta la tua esperienza di viaggio igienizza frequentemente le mani, anche utilizzando gli appositi dispenser ed evita di toccarti il viso
  - Segui la segnaletica e i percorsi indicati all'interno delle stazioni o alle fermate mantenendo sempre la distanza di almeno un metro dalle altre persone
  - Utilizza correttamente le porte dei mezzi indicate per la salita e la discesa, ri spettando sempre la distanza di sicurezza
  - Siediti solo nei posti consentiti mantenendo il distanziamento dagli altri occupanti
  - Evita di avvicinarti o di chiedere informazioni al conducente
  - È necessario indossare una mascherina, anche di stoffa, per la protezione del naso e della bocca.

Tra i successivi Documenti tecnici elaborati e pubblicati dall'Istituto nella pagina dedicata ai prodotti COVID-19, vi sono anche:

- *Documento tecnico sull'analisi di rischio e le misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nelle attività ricreative di balneazione e in spiaggia* (maggio 2020);
- *Documento tecnico su ipotesi di rimodulazione delle misure contenitive del contagio da SARS-CoV-2 nel settore della ristorazione* (maggio 2020);
- *Documento tecnico su ipotesi di rimodulazione delle misure contenitive del contagio da SARS-CoV-2 nel settore della cura della persona: servizi dei parrucchieri e di altri trattamenti estetici* (maggio 2020).

## 5. LE SANZIONI E L'ATTIVITÀ ISPETTIVA

Nello scenario pandemico si è acceso un vivace dibattito dottrinale in merito alla configurazione della responsabilità del datore di lavoro per l'inosservanza delle corrette tutele prevenzionistiche durante il periodo emergenziale per Coronavirus, con particolare riferimento alla valutazione dei rischi ed alla dotazione degli idonei DPI ai lavoratori.

---

<sup>885</sup> Per approfondimenti cfr § 4.



Tra le due, però, la questione relativa al DVR è stata quella più controversa da un punto di vista tecnico-giuridico considerato che, sul punto, la decretazione d'urgenza non si è pronunciata chiaramente, diversamente da quanto fatto per i DPI. Infatti, relativamente ai DPI il Legislatore, nel già richiamato articolo 16 del DL n. 18/2020, ha espressamente previsto che le mascherine chirurgiche debbano essere considerati DPI, ai sensi dell'articolo 74, comma 1 del d.lgs. n. 81/2008, per cui si devono ritenere applicabili le sanzioni previste dal Titolo III del d.lgs. n. 81/2008 in materia di uso dei dispositivi di protezione individuale.

Con riferimento alla valutazione dei rischi, per i settori normalmente esposti al rischio biologico e quindi ricadenti nell'ambito di applicazione del Titolo X del d.lgs. n. 81/2008, si può considerare necessario provvedere ad un aggiornamento della valutazione dei rischi e, di conseguenza, del DVR, secondo le regole contemplate dallo stesso Titolo X. Mentre per gli altri settori lavorativi si sono delineati due distinti scenari.

Più in particolare, aderendo all'orientamento meno restrittivo in tema di valutazione dei rischi, in base al quale per tutti i settori lavorativi il datore di lavoro debba aggiornare il DVR, potrebbero ritenersi applicabili le misure sanzionatorie previste, ex art. 55 del d.lgs. n. 81/2008, per il datore di lavoro in violazione dell'obbligo di aggiornamento del DVR ai sensi dell'articolo 29, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008. Diversamente, con riferimento ai settori rientranti nell'ambito di applicazione del Titolo X del d.lgs. n. 81/2008, troverebbe applicazione il quadro sanzionatorio ivi previsto.

In generale, poi, ove da tali inosservanze derivassero i più gravi reati di cui agli artt. 589 o 590 c.p., si potrebbero ritenere applicabili le sanzioni ivi previste. Resterebbero poi da valutarsi, in ogni caso, i più ampi scenari sanzionatori riconducibili alla violazione dell'obbligazione contrattuale ex art. 2087 c.c., oltre che quelli legati alle responsabilità "penale-amministrativa" conseguente alla violazione delle norme prevenzionistiche di cui al d.lgs. n. 231/2001.

Alcuni chiarimenti in merito agli adempimenti datoriali in materia di salute e sicurezza riconducibili all'emergenza coronavirus, con particolare riferimento all'obbligo di valutazione dei rischi, sono stati forniti dall'Ispettorato Nazionale del lavoro con la nota n. 89 del 13 marzo 2020.

Nel dettaglio, nella nota in parola l'INL ha precisato che: *"In ragione di quanto esposto e del pilastro e del pilastro normativo come norma di chiusura del sistema prevenzionistico di cui all'art. 2087 c.c. è consigliabile formalizzare l'azione del datore di lavoro con atti che diano conto dell'attenzione posta al problema in termini di misure, comunque adottate ed adottabili dal punto di vista tecnico, organizzativo e procedurale, nonché dei DPI ritenuti necessari, in attuazione delle indicazioni nazionali, regionali e locali delle istituzioni a ciò preposte. Per la tracciabilità delle azioni così messe in campo è opportuno che dette misure, pur non originando dalla classica valutazione del rischio tipica del datore di lavoro, vengano raccolte per costituire un'appendice del DVR a dimostrazione di aver agito al meglio, anche al di là dei precetti specifici del d.lgs. n. 81/2008"*.

Aderendo invece alla tesi restrittiva per la quale il datore di lavoro deve dare attuazione esclusivamente alle misure dettate dalle disposizioni speciali adottate nel corso dell'emergenza COVID-19, fino all'entrata in vigore del DL del 25 marzo 2020 n. 19, ha trovato applicazione l'articolo 650 c.p. (*Inosservanza dei provvedimenti dell'autorità*) e sempre che il fatto non costituisse più grave reato.

Infatti, l'articolo 3, comma 4, del DL del 23 febbraio 2020 n. 6 (convertito con modificazioni dalla legge 5 marzo 2020 n. 13) aveva disposto che, salvo che il fatto non costituisse più grave reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento ivi previste fosse punito ai sensi dell'articolo 650 del codice penale.

Per completezza espositiva è opportuno dare evidenza che il DL del 9 marzo 2020 all'art. 15 (*Sanzioni amministrative*) aveva previsto che all'articolo 3, comma 4, del DL n. 6/2020, fosse aggiunto, il seguente periodo: *"Salva l'applicazione delle sanzioni penali ove il fatto costituisca reato, la violazione degli obblighi imposti dalle misure di cui al comma 1 a carico dei gestori di pubblici esercizi o di attività commerciali è sanzionata altresì con la chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni. La violazione è accertata ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, e la sanzione è irrogata dal Prefetto"*.

Tale quadro sanzionatorio è stato modificato dall'articolo 4 del richiamato DL n. 19/2020 a norma del quale la violazione delle misure di contenimento disposte dal Legislatore per l'emergenza da COVID-19 non costituisce più illecito di natura penale ex art. 605 c.p., bensì di natura amministrativa (e sempre che il fatto non costituisca più grave reato).

Precisamente è stato disposto che, salvo che il fatto costituisca reato, il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui all'articolo 1, comma 2, sia punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 3.000 e non si applichino le sanzioni contravvenzionali previste dall'articolo 650 c.p. o da ogni altra disposizione di legge attributiva di poteri per ragioni di sanità, di cui all'art. 3, comma 3.

Nel caso in cui il mancato rispetto delle predette misure avvenisse mediante l'utilizzo di un veicolo le sanzioni sono aumentate fino a un terzo.

È stato anche previsto che, nei casi di cui all'articolo 1, comma 2, lettere i), m), p), u), v), z) e aa), si applichi altresì la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni.

All'atto dell'accertamento di tali violazioni, l'autorità procedente può disporre la chiusura provvisoria dell'attività o dell'esercizio per una durata non superiore a 5 giorni. Tuttavia, il periodo di chiusura provvisoria sarà scomputato dalla corrispondente sanzione accessoria definitivamente irrogata, in sede di sua esecuzione.

Al comma 5 dell'articolo 4 il Legislatore ha sancito invece che, in caso di reiterata violazione della medesima disposizione, la sanzione amministrativa sia raddoppiata e quella accessoria sia applicata nella misura massima.

Sempre in materia di sanzioni, il DL n. 19/2020 ha previsto che la violazione della misura di cui all'articolo 1, comma 2, lettera e) - salvo che il fatto costituisca violazione dell'articolo 452 c.p. (*Delitti colposi contro la salute pubblica*) o comunque più grave reato - sia punita ai sensi dell'articolo 260 del Testo Unico delle leggi sanitarie (Regio decreto 27 luglio 1934 n. 1265). Tra l'altro, il DL n. 19/2020 ha modificato quest'ultima disposizione, disponendo che le parole ivi riportate "con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire 40.000 a lire 800.000" siano sostituite dalle seguenti: "con l'arresto da 3 mesi a 18 mesi e con l'ammenda da euro 500 ad euro 5.000".

Inoltre, è stato puntualizzato che le disposizioni dell'articolo 4, che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative, si applichino anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del provvedimento (26 marzo 2020). Tuttavia, in tali casi le sanzioni amministrative devono essere applicate nella misura minima ridotta alla metà. Trovano, infine, applicazione le disposizioni degli articoli 101 e 102 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507.

L'articolo 4 del DL n. 19/2020 è stato modificato in sede di conversione dalla legge n. 35 del 22 maggio 2020.

Precisamente, è stato modificato l'importo massimo della sanzione amministrativa che è passato da 3.000 euro a 1.000 euro.

Sostituito il primo periodo del comma 3 con il seguente: "Si applicano, per quanto non stabilito dal presente articolo, le disposizioni delle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689, in quanto compatibili. Per il pagamento in misura ridotta si applica l'articolo 202, commi 1, 2 e 2.1, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285".

È stata altresì disposta la sostituzione del comma 5, che adesso dispone che in caso di reiterata violazione, la sanzione amministrativa di cui al primo comma viene raddoppiata e quella accessoria è applicata nella misura massima. Prima di tale modifica invece la norma faceva riferimento genericamente al caso di reiterata violazione della medesima disposizione.

Procedendo con la ricognizione, in ordine cronologico, delle disposizioni sanzionatorie in violazione delle misure adottate nei provvedimenti emanati nel corso dell'emergenza COVID-19, all'articolo 2, comma 6 del D.P.C.M. del 26 aprile 2020, è stato previsto che la mancata attuazione del Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus covid-19 negli ambienti di lavoro sottoscritto il 24 aprile 2020 - nonché, per i rispettivi ambiti di competenza, del Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del covid-19 nei cantieri, sottoscritto il 24 aprile 2020 e del Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del covid-19 nel settore del trasporto e della logistica sottoscritto il 20 marzo 2020 - che non assicurino adeguati livelli di protezione determinino la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza.

Chiarimenti sulle misure di contenimento e gestione del contagio da Covid-19 adottate con il menzionato D.P.C.M. del 26 aprile 2020 sono stati forniti dal Ministero dell'Interno con la circolare del 2 maggio 2020 n. 29415.

Con specifico riferimento al tema sanzionatorio, è stato precisato che l'art. 2, al comma 6, nel fare espressa menzione dei contenuti dei tre menzionati protocolli, abbia attribuito alle prescrizioni ivi previste la natura di misure di contenimento del contagio, con la conseguenza che la loro violazione comporti l'applicazione del sistema sanzionatorio previsto dall'art. 4 del DL 25 marzo 2020, n. 19 (convertito dalla legge n. 35/2020), costituito da sanzioni amministrative pecuniarie e accessorie, salvo che il fatto contestato costituisca reato.

Nella circolare n. 29415 è stato tuttavia puntualizzato che la verifica dell'eventuale sussistenza degli estremi di un illecito penale dovrà fare riferimento al quadro normativo in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro delineato dal d.lgs. n. 81/2008. Fuori da tali ipotesi, potranno trovare applicazione le varie disposizioni contenute nell'art. 4 del DL n. 19/2020 (convertito dalla legge n. 35/2020) in ordine alle quali configura la possibilità per l'organo procedente, già all'atto dell'accertamento, di disporre la chiusura provvisoria dell'attività per una durata non superiore a 5 giorni. Nella successiva fase di adozione del provvedimento sanzionatorio di competenza del prefetto, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, tale periodo di chiusura provvisoria dovrà essere scomputato dalla durata della sanzione inflitta.

Specifiche disposizioni in tema di sanzioni e controlli sono state previste anche dall'articolo 2 del DL n. 33 del 16 maggio 2020.

Nel dettaglio, è stato disposto che, salvo che il fatto costituisca reato diverso da quello di cui all'articolo 650 del codice penale, le violazioni delle disposizioni del DL n. 33/2020, ovvero dei decreti e delle ordinanze emanati in sua attuazione, siano punite con la sanzione amministrativa di cui all'articolo 4, comma 1, del DL n. 19/2020.

Nei casi in cui la violazione sia commessa nell'esercizio di un'attività di impresa, si applica altresì la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da 5 a 30 giorni. All'atto dell'accertamento di tale violazione l'autorità procedente può disporre la chiusura provvisoria dell'attività o dell'esercizio per una durata non superiore a 5 giorni. Il periodo di chiusura provvisoria è scomputato dalla corrispondente sanzione accessoria definitivamente irrogata, in sede di sua esecuzione.

Nel caso di reiterata violazione della medesima disposizione nel provvedimento è stato stabilito che la sanzione amministrativa sia raddoppiata e quella accessoria sia applicata nella misura massima.

L'articolo 2 del DL n. 33/2020 ha previsto anche che per l'accertamento delle violazioni e il pagamento in misura ridotta si applichi l'articolo 4, comma 3, del DL n. 19/2020.

Inoltre, il Legislatore ha disposto che, salvo che il fatto costituisca violazione dell'articolo 452 del codice penale o comunque più grave reato, la violazione della misura della quarantena (ex articolo 1, comma 6) sia punita ai sensi dell'articolo 260 del Regio Decreto 2 del 7 luglio 1934, n. 1265.

Il DL n. 33/2020 al comma 15 dell'articolo 2 ha altresì confermato che il mancato rispetto dei contenuti dei Protocolli o delle Linee guida, regionali, o, in assenza, nazionali (di cui al comma 14 dello stesso DL n. 33/2020 e allegati nei D.P.C.M. emanati in sua attuazione)<sup>886</sup> che non assicurino adeguati livelli di protezione determina la sospensione dell'attività fino al ripristino delle condizioni di sicurezza.

Infine, l'articolo 2 del DL n. 33/2020 ha previsto che le sanzioni per le violazioni delle misure disposte da autorità statali debbano essere irrogate dal Prefetto, mentre le sanzioni per le violazioni delle misure disposte da autorità regionali e locali dalle autorità che le hanno disposte.

L'articolo 2 del DL n. 33/2020 è stato modificato in sede di conversione dalla legge n. 74 del 14 luglio 2020.

Nello specifico, è stato disposto l'inserimento del comma 2-bis, a norma del quale i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie, relative alle violazioni delle disposizioni dello stesso articolo 2 - accertate successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 74/2020 (16 luglio 2020) - sono devoluti allo Stato quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti dello Stato. Mentre, i medesimi proventi sono devoluti alle Regioni, alle Province e ai Comuni quando le violazioni siano accertate da funzionari, ufficiali ed agenti, rispettivamente, delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

Disposta altresì la modifica del comma 3 dell'articolo 2 del DL n. 33/2020. Precisamente, le parole: "Salvo che il fatto costituisca violazione dell'articolo 452" sono state sostituite dalle seguenti: "Salvo che il fatto costituisca reato punibile ai sensi dell'articolo 452".

Connesso al tema delle sanzioni è quello del riparto delle competenze per lo svolgimento dell'attività di vigilanza sul rispetto delle misure di contenimento del contagio da Coronavirus nei contesti lavorativi.

Prima di passare in rassegna le disposizioni emanate in tema di attività ispettiva durante il periodo dell'emergenza causata dal COVID – 19, appare necessario precisare che queste hanno introdotto un sistema autonomo di ispezione sul rispetto delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza da Covid-19, che si aggiunge a quello ordinario ex articolo 13 del d.lgs. n. 81/2008, che continua pertanto ad essere vigente.

Entrando nel merito, a norma del menzionato art. 4 del DL n. 19/2020, le sanzioni per le violazioni delle misure di contenimento devono essere irrogate dal Prefetto, che deve altresì assicurare l'esecuzione delle misure avvalendosi delle Forze di polizia e, ove occorra, delle Forze armate alle quali è attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza.

Con il D.P.C.M. del 10 aprile 2020 (art. 7), è stato altresì previsto che il Prefetto debba assicurare l'esecuzione delle misure ivi disposte avvalendosi delle Forze di Polizia, con il possibile concorso del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, nonché, ove occorra, delle Forze Armate, sentiti i competenti comandi territoriali, dandone comunicazione al Presidente della Regione e della Provincia autonoma interessata.

A riguardo è stato tuttavia precisato dal Ministero dell'Interno, con la circolare del 14 aprile 2020, che i prefetti potranno chiedere la collaborazione dei competenti servizi delle Aziende Sanitarie Locali ed avvalersi del supporto delle articolazioni territoriali dell'INL, ai fini del controllo sulle modalità di attuazione, da parte dei datori di lavoro, delle procedure organizzative e gestionali oggetto del Protocollo Governo-parti sociali del 14 marzo 2020, e, più in generale, sull'osservanza delle precauzioni dettate per la messa in sicurezza dei luoghi di lavoro e la sussistenza di adeguati livelli di protezione dei lavoratori.

In seguito, il Legislatore - dapprima con il D.P.C.M. del 26 aprile 2020 (articolo 9), successivamente con il D.P.C.M. del 17 maggio 2020 (articolo 10) ed infine con il D.P.C.M. del 7 agosto 2020 (articolo 11) - ha disposto che il Prefetto territorialmente competente debba assicurare l'esecuzione delle misure disposte dallo stesso provvedimento,

---

<sup>886</sup> Per approfondimenti si rinvia al § 4.

nonché monitorare l'attuazione delle restanti misure da parte delle amministrazioni competenti, avvalendosi delle Forze di Polizia, con il possibile concorso del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e, per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, dell'INL e del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, nonché, ove occorra, delle Forze Armate, sentiti i competenti comandi territoriali, dandone comunicazione al Presidente della Regione e della provincia autonoma interessata.

A tal proposito, il Ministero dell'Interno con la circolare n. 29415/2020 ha sollecitato le competenti autorità - nell'ambito del coordinamento e della pianificazione delle attività finalizzate a garantire un'attenta vigilanza sull'attuazione delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza da Covid-19 all'interno delle aziende - a programmare specifici servizi di controllo. A tal fine, secondo il Ministero potranno essere costituiti nuclei a composizione mista che prevedano l'apporto, in sede di verifica e accertamento, nell'ambito delle rispettive competenze, di personale delle articolazioni territoriali del Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco, dell'ispettorato nazionale del Lavoro e del Comando carabinieri per la tutela del lavoro, nonché delle Aziende Sanitarie Locali.

Infatti, secondo il Ministero dell'Interno, ai fini di un più efficace controllo sull'osservanza delle precauzioni dettate per la messa in sicurezza dei luoghi di lavoro e la sussistenza di adeguati livelli di protezione dei lavoratori, potrà essere chiesto il contributo qualificato dei competenti servizi delle Aziende Sanitarie Locali.

A definire il perimetro della competenza delle autorità ispettive, è intervenuto il Legislatore in sede di conversione, con modifiche, del DL n. 19/2020 attraverso la legge n. 35 del 22 maggio 2020 che, modificando il comma 9 dell'articolo 4, ha aggiunto in riferimento alle funzioni del Prefetto che debba assicurare l'esecuzione delle misure avvalendosi non solo delle Forze di polizia ma anche del personale dei corpi di polizia municipale munito della qualifica di agente di pubblica sicurezza e delle Forze armate (ove occorra) sentiti i competenti comandi. Inoltre, è stato precisato che il Prefetto debba assicurare l'esecuzione delle misure di contenimento nei luoghi di lavoro avvalendosi anche del personale ispettivo dell'azienda sanitaria locale competente per territorio e dell'ispettorato Nazionale del Lavoro limitatamente alle sue competenze in materia di salute e di sicurezza nei luoghi di lavoro.

Sempre in materia di vigilanza, il DL del 19 maggio 2020 n. 34 (c.d. decreto Rilancio) ha disposto che in via eccezionale, per far fronte all'emergenza epidemiologica e al fine di assicurare una tempestiva vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro nel processo di riavvio delle attività produttive e comunque non oltre il 31 dicembre 2020, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali si avvalga in via diretta, oltre che dell'INL, anche del Comando dei Carabinieri per la Tutela del Lavoro e delle articolazioni dipendenti, ai sensi dell'articolo 2 del d.lgs. n. 177/2016 e del decreto del Ministro dell'Interno 15 agosto 2017.

Infine, il DL n. 34/2020 all'articolo 96 ha previsto che l'INL provveda, con onere a carico del proprio bilancio, al noleggio di autovetture da utilizzare per lo svolgimento dell'attività di vigilanza.

In tale contesto, e per venire incontro alla richiesta del Ministero dell'Interno, l'INL con la nota n. 149 del 20 aprile 2020 ha prescritto ai propri Uffici territoriali di contribuire - su richiesta delle Prefetture - alle necessarie verifiche circa la ricorrenza delle condizioni previste per la prosecuzione (ove consentita) delle attività produttive, industriali e commerciali, in un'ottica di collaborazione alla gestione della emergenza epidemiologica in corso.

La nota è stata corredata da 5 Allegati:

- circolare del Ministero dell'Interno n. 15350/117(2)/Uff III del 30 marzo 2020 (Allegato A);
- Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus covid-19 negli ambienti di lavoro sottoscritto il 14 marzo 2020 fra il Governo e le parti sociali (Allegato B);
- linee guida delle verifiche sul "protocollo anti-contagio" (Allegato C);
- modelli di verbale di verifica e di check list delle verifiche da effettuare (Allegati D ed E);
- istruzioni di utilizzo dei DPI per il personale ispettivo (Allegati F).

L'INL ha altresì fornito, con le note n. 156 del 13 maggio e n. 167 del 4 maggio 2020, indicazioni in merito alla vigilanza nel settore edile e alle contestuali verifiche in merito alle misure adottate in relazione alle previsioni del Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nei cantieri.

## **6. IL RICONOSCIMENTO DELLA MALATTIA-INFORTUNIO NELLA NORMATIVA E NELLA PRASSI**

Un tema centrale, oggetto di attenzione durante l'emergenza sanitaria correlata alla pandemia da parte del Legislatore e del mondo della prassi, è stato quello relativo alla qualificazione della malattia da COVID-19, contratta in occasione di lavoro o *in itinere*, come infortunio sul lavoro a causa virulenta e alla relativa tutela INAIL.

*In primis* con la nota del 17 marzo 2020, l'INAIL ha fornito chiarimenti in merito alla gestione dell'astensione dal lavoro del personale dipendente di strutture sanitarie esposto al contagio da Covid-19.

Nello specifico è stato chiarito che i contagi da COVID-19 di medici, di infermieri e di altri operatori di strutture sanitarie in genere, dipendenti del Servizio sanitario nazionale e, in generale, di qualsiasi altra Struttura sanitaria pubblica o privata assicurata con l'INAIL, avvenuti nell'ambiente di lavoro oppure per causa determinata dallo svolgimento dell'attività lavorativa, dovessero essere inquadrati nella categoria degli infortuni sul lavoro.

All'Azienda Sanitaria Locale o alla struttura ospedaliera/struttura sanitaria privata di appartenenza del personale infortunato, in qualità di datori di lavoro pubblico o privato, è stato attribuito l'obbligo di effettuare, come per gli altri casi di infortunio, la denuncia/comunicazione d'infortunio. Per i datori di lavoro assicurati all'INAIL l'obbligo della comunicazione d'infortunio ai fini statistici e informativi è stato considerato comunque assolto con la denuncia/comunicazione d'infortunio.

Confermato, inoltre, l'obbligo da parte del medico certificatore di trasmettere all'Istituto il certificato medico di infortunio. Nella nota in commento, è stato altresì chiarito che nel caso in cui gli eventi infettanti siano intervenuti durante il percorso casa-lavoro, si configura l'ipotesi di infortunio in itinere.

Successivamente alla nota INAIL del 17 marzo 2020 il Legislatore all'art. 42, comma 2, del DL del 17 marzo 2020 n. 18 – pubblicato nella G.U. del 17 marzo 2020 n. 70 e convertito, con modifiche, dalla legge del 24 aprile 2020 n. 27 - ha disposto che, nei casi accertati di infezione da Coronavirus (SARS- CoV-2) contratta in occasione di lavoro, il medico certificatore rediga il consueto certificato di infortunio e lo invii telematicamente all'INAIL che deve assicurare la relativa tutela dell'infortunato. È stato altresì precisato che le prestazioni INAIL, nei casi accertati di infezioni da Coronavirus in occasione di lavoro, debbano essere erogate anche per il periodo di quarantena o di permanenza domiciliare fiduciaria dell'infortunato, con la conseguente astensione dal lavoro. Le disposizioni dell'articolo 42 si applicano ai datori di lavoro pubblici e privati. Dal dato normativo è emerso dunque l'equiparazione tra i casi accertati di contagio da COVID-19 in occasione di lavoro e l'infortunio sul lavoro, con conseguente diritto alle prestazioni erogate dall'INAIL. Precisamente, la tutela INAIL nei casi di infezione da nuovo Coronavirus copre l'assenza lavorativa dovuta a quarantena o isolamento domiciliare fiduciario per l'intero periodo, nonché quello eventualmente successivo, dovuto a prolungamento di malattia che determini una inabilità temporanea assoluta.

Per l'indennizzabilità da parte di INAIL delle conseguenze lesive dell'integrità psicofisica causate dall'infezione da Coronavirus, trovano applicazione le disposizioni del D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, alla stregua delle quali, per essere indennizzabile, la malattia-infortunio deve costituire una conseguenza dell'esposizione del soggetto infortunato a un determinato rischio professionale.

Inoltre, per usufruire delle prestazioni dell'Istituto, è necessario che il medico compili un certificato di infortunio e lo invii telematicamente all'INAIL.

A riguardo, all'articolo 26 comma 6 del DL n. 18/2020, il Legislatore ha precisato che, in caso di malattia accertata da COVID-19 del lavoratore, il certificato sia redatto dal medico curante nelle consuete modalità telematiche, senza necessità di alcun provvedimento da parte dell'operatore di sanità pubblica.

Chiarimenti in merito alla certificazione medica necessaria e relativa tutela nei riguardi di infezioni sul lavoro da Coronavirus sono stati altresì forniti dall'INAIL sul proprio sito il 10 aprile 2020.

In particolare, alle sedi dell'Istituto è stata data l'istruzione di accettare anche la semplice certificazione di malattia redatta su modulistica Inps per l'apertura delle pratiche, in particolare per i casi denunciati nel primo periodo di diffusione del contagio. In tali ipotesi, sarà necessario acquisire successivamente la documentazione utile a comprovare l'infezione (presupposto perché possa scattare la tutela contro gli infortuni) e gli elementi indispensabili per ricondurla all'occasione di lavoro; dati questi non presenti nel certificato di malattia.

Per quanto riguarda la compilazione del certificato di infortunio, è stato comunicato che il medico, sulla base delle informazioni in suo possesso al momento della redazione del certificato, non debba inserire l'ora ma la sola data dell'evento che, in mancanza di altri elementi, coincide con la data di inizio dell'astensione dal lavoro indicatagli dal lavoratore.

In caso di infezione accertata, l'INAIL eroga comunque le prestazioni a partire dalla data di astensione dal lavoro, rinvenibile anche attraverso la denuncia di infortunio trasmessa dal datore di lavoro.

Per chiarire tutti i dubbi legati all'accertamento medico-legale e alla tutela assicurativa dei casi di contagio sul lavoro da Covid-19, l'Istituto ha poi pubblicato delle FAQ che rispondono alle domande più frequenti, dalle modalità di riconoscimento dell'infortunio alle categorie di lavoratori per le quali vale la presunzione di esposizione professionale.

In tema invece di prestazioni assicurative, con l'art. 34 il DL n. 18/2020 il Legislatore ha sospeso, in considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, a decorrere dal 23 febbraio 2020 e sino al 1° giugno 2020 il decorso dei termini di decadenza e di prescrizione relativi alle prestazioni previdenziali, assistenziali e assicurative erogate dall'INPS e dall'INAIL.

Indicazioni in merito all'applicazione degli articoli 34, comma 1, e 42 del DL n. 18/2020 sono state fornite dall'INAIL con la circolare n. 13 del 3 aprile 2020.

Nel dettaglio, sono stati forniti chiarimenti *in primis* sulla sospensione dei termini di prescrizione e decadenza per le richieste delle prestazioni INAIL nel periodo compreso tra il 23 febbraio e il primo giugno 2020. A riguardo è stato precisato che la sospensione si applica anche alle richieste di rendita in caso di morte in conseguenza di infortunio e alle domande di revisione delle rendite per inabilità permanente, per infortunio e/o malattia professionale.

La circolare n. 13/2020 ha fornito anche importanti delucidazioni in relazione all'ambito della tutela assicurativa. Precisamente, è stato ribadito che la tutela assicurativa INAIL, spettante nei casi di contrazione di malattie infettive e parassitarie negli ambienti di lavoro e/o nell'esercizio delle attività lavorative, opera anche nei casi di infezione da nuovo Coronavirus contratta in occasione di lavoro per tutti i lavoratori assicurati all'INAIL.

L'ambito della tutela INAIL riguarda innanzitutto gli operatori sanitari esposti a un elevato rischio di contagio, aggravato fino a diventare specifico. Per tali operatori vige, quindi, la presunzione semplice di origine professionale, considerata l'alta probabilità che gli operatori sanitari vengano a contatto con il nuovo Coronavirus.

A una condizione di elevato rischio di contagio, nella circolare in commento, sono state ricondotte anche altre attività lavorative che comportano il costante contatto con il pubblico/l'utenza. In via esemplificativa, ma non esaustiva, sono state indicati: lavoratori che operano in front-office, alla cassa, addetti alle vendite/banconisti, personale non sanitario operante all'interno degli ospedali con mansioni tecniche, di supporto, di pulizie, operatori del trasporto infermi, etc. Anche per tali figure vige il principio della presunzione semplice valido per gli operatori sanitari. Per tutte le altre categorie di lavoratori, invece, vige l'ordinario onere della prova a loro carico.

Sono altresì destinatari, della tutela assicurativa INAIL, i lavoratori dipendenti e assimilati, in presenza dei requisiti soggettivi previsti dal D.P.R. n. 1124/1965, nonché gli altri soggetti previsti dal d.lgs. n. 38/2000 (lavoratori parasubordinati, sportivi professionisti dipendenti e lavoratori appartenenti all'area dirigenziale) e dalle altre norme speciali in materia.

La circolare chiarisce però che il predetto elenco non esaurisce l'ambito di intervento, infatti, la tutela assicurativa si estende anche ai casi in cui l'identificazione delle precise cause e modalità lavorative del contagio si presenti più difficoltosa. In tali casi, secondo l'Istituto si dovrà fare ricorso agli elementi epidemiologici, clinici, anamnestici e circostanziali.

Nella circolare n. 13/2020 è stato poi precisato che sono tutelati dall'Istituto anche i casi di contagio da nuovo Coronavirus avvenuti nel percorso di andata e ritorno dal luogo di lavoro, che si configurano come infortuni in itinere. Inoltre, poiché il rischio di contagio è molto più probabile a bordo di mezzi pubblici affollati, per tutti i lavoratori addetti allo svolgimento di prestazioni da rendere in presenza è considerato necessitato l'uso del mezzo privato, in deroga alla normativa vigente e fino al termine dell'emergenza epidemiologica.

È stato confermato l'obbligo del medico certificatore di trasmettere telematicamente all'INAIL il certificato medico di infortunio, che dovrà essere redatto secondo i criteri di cui all'articolo 53 del D.P.R. n. 1124/1965. È stato però chiarito che ai fini della certificazione dell'avvenuto contagio possa ritenersi valida qualsiasi documentazione clinico-strumentale in grado di attestare, in base alle conoscenze scientifiche, il contagio stesso.

Resta fermo, inoltre l'obbligo per il datore di lavoro di denuncia/comunicazione.

In merito alla decorrenza della tutela INAIL, nella circolare n. 13/2020 è stato puntualizzato che il termine iniziale decorre dal primo giorno di astensione dal lavoro attestato da certificazione medica per avvenuto contagio, ovvero dal primo giorno di astensione dal lavoro coincidente con l'inizio della quarantena, sempre per contagio da nuovo Coronavirus (contagio che può essere accertato anche successivamente all'inizio della quarantena).

Ulteriori chiarimenti sono stati forniti in tema di: casi di dubbia competenza INAIL/INPS, erogazione della prestazione prevista dal Fondo gravi infortuni ed esclusione degli eventi infortunistici derivanti da infezione da nuovo Coronavirus dalla determinazione dell'oscillazione del tasso medio per andamento infortunistico.

### **6.1. Il ruolo dell'INAIL e la responsabilità per il datore di lavoro**

A seguito della equiparazione della infezione da COVID-19 contratta in occasione di lavoro o *in itinere*, ad infortunio sul lavoro con causa virulenta - ed alla conseguente possibile applicazione del regime giuridico per il riconoscimento delle tutele INAIL di cui al D.P.R. n. 1124/1965 a favore del lavoratore colpito dall'infezione o dei suoi familiari in caso di decesso del lavoratore stesso - si è sviluppato un intenso dibattito circa il pericolo di un ampliamento, che tale previsione avrebbe determinato della sfera di responsabilità datoriale, tanto in sede civile quanto in sede penale

Al riguardo, giova sottolineare che l'equiparazione della infezione da COVID-19, contratta in occasione di lavoro o *in itinere*, ad infortunio sul lavoro, è avvenuta per mezzo di un provvedimento normativo, non di certo ad iniziativa dell'INAIL, che è stata investita esclusivamente del compito di valutare, nell'esercizio delle sue funzioni amministrative, le istanze dei lavoratori o delle loro famiglie, di riconoscimento dell'infortunio da COVID-19, provvedendo, in caso di accoglimento dell'istanza, ad erogare le correlate prestazioni.

Si osserva come l'introduzione normativa della mera possibilità di riconoscere, in sede INAIL e al ricorrere di tutti gli

elementi formali e sostanziali richiesti di non facile dimostrazione, le tutele assicurative e indennitarie all'uopo previste, non abbia determinato alcuna modifica delle norme penali vigenti, né quelle codicistiche né tantomeno quelle dettate dal micro-sistema sanzionatorio del Testo Unico di SSL

In merito alle problematiche sollevate in relazione alla tutela infortunistica da Covid-19 in occasione di lavoro, l'INAIL con la circolare n. 22 del 20 maggio 2020 ha fornito importanti chiarimenti.

Nel dettaglio, la circolare n. 22/2020 – diramata ad integrazione e precisazione delle indicazioni fornite con la menzionata circolare n. 13 del 3 aprile 2020 - ha ribadito che l'INAIL a norma dell'art. 42, comma 2 del DL n. 18/2020 (convertito con modifiche dalla legge n. 27/2020) fornisce tutela infortunistica ai lavoratori che hanno contratto l'infezione SARS-Cov-2 in occasione di lavoro, secondo il consolidato principio giuridico che equipara la causa virulenta alla causa violenta propria dell'infortunio.

Secondo l'Istituto l'infezione da SARS-Cov-2, come accade per tutte le infezioni da agenti biologici se contratte in occasione di lavoro, è tutelata dall'INAIL quale infortunio sul lavoro e ciò anche nella situazione eccezionale di pandemia causata da un diffuso rischio di contagio in tutta la popolazione. Si tratta della riaffermazione di principi vigenti da decenni nell'ambito della disciplina speciale infortunistica, confermati dalla scienza medico-legale e dalla giurisprudenza di legittimità in materia di patologie causate da agenti biologici.

Nella circolare in commento è stato altresì ricordato che il richiamato articolo 42 ha disposto che l'indennità per inabilità temporanea assoluta debba coprire anche il periodo di quarantena o di permanenza domiciliare fiduciaria. A riguardo è stato puntualizzato che la disposizione ha dato seguito a un principio già affermato dalla giurisprudenza, secondo cui l'impedimento presupposto dall'art. 68 del D.P.R. n.1124/1965, ai fini della attribuzione della indennità di inabilità temporanea assoluta, comprende, oltre alla fisica impossibilità della prestazione lavorativa, anche la sua incompatibilità con le esigenze terapeutiche e di profilassi del lavoratore.

L'INAIL ha anche ribadito che gli oneri degli eventi infortunistici del contagio non incidono sull'oscillazione del tasso medio per andamento infortunistico e quindi non comportano maggiori oneri per le imprese.

Con la circolare n. 22/2020 sono stati inoltre meglio precisati i criteri e la metodologia su cui l'Istituto si basa per ammettere a tutela i casi di contagio da nuovo coronavirus avvenuti in occasione di lavoro. In tal senso, è stato evidenziato che non c'è alcun automatismo ai fini dell'ammissione a tutela dei casi denunciati, infatti occorre sempre accertare la sussistenza dei fatti noti, cioè di indizi gravi, precisi e concordanti sui quali deve fondarsi la presunzione semplice di origine professionale, ferma restando la possibilità di prova contraria a carico dell'Istituto.

In altri termini, secondo l'Istituto, la presunzione semplice, che ammette sempre la prova contraria, presuppone comunque l'accertamento rigoroso dei fatti e delle circostanze che facciano desumere che il contagio sia avvenuto in occasione di lavoro. Dunque l'INAIL deve valutare tutti gli elementi acquisiti d'ufficio, quelli forniti dal lavoratore nonché quelli prodotti dal datore di lavoro, in sede di invio della denuncia d'infortunio contenente tutti gli elementi utili sulle cause e circostanze dell'evento denunciato.

Pertanto non possono confondersi i presupposti per l'erogazione di un indennizzo INAIL con i presupposti per la responsabilità penale e civile che devono essere rigorosamente accertati con criteri diversi da quelli previsti per il riconoscimento del diritto alle prestazioni assicurative. In questi, infatti, oltre alla prova del nesso di causalità, occorre anche quella dell'imputabilità quantomeno a titolo di colpa della condotta del datore di lavoro. La circolare n. 22/2020 a riguardo conclude ribadendo che il riconoscimento del diritto alle prestazioni da parte dell'INAIL non può assumere rilievo per sostenere l'accusa in sede penale, essendo la responsabilità del datore di lavoro ipotizzabile solo in caso di violazione della legge o di obblighi, che nel caso dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 si possono rinvenire nei Protocolli e nelle linee guida governativi e regionali di cui all'articolo 1, comma 14 del DL 16 maggio 2020 n.33. Un'ultima riflessione è stata fatta nella circolare n. 22/2020 in relazione all'azione di regresso da parte dell'INAIL che per essere esercitata nei confronti dei soggetti ritenuti civilmente responsabili è necessario che il fatto costituisca un reato perseguibile d'ufficio. Ne consegue che, in sede penale o civile, l'attivazione dell'azione di regresso non possa basarsi sul semplice riconoscimento dell'infezione da SarsCov-2.

L'Istituto, al riguardo - oltre a ricordare che l'attivazione dell'azione di regresso presuppone anche l'imputabilità a titolo, quantomeno, di colpa, della condotta causativa del danno - ha altresì opportunamente richiamato la sentenza della Corte di Cassazione a SS.UU. n. 30328 del 10 luglio 2002, nella quale è stato affermato che: *“nel reato colposo omissivo improprio, quale è quello ipotizzabile nella fattispecie, il rapporto di causalità tra omissione ed evento non può ritenersi sussistente sulla base del solo coefficiente di probabilità statistica, ma deve essere verificato alla stregua di un giudizio di alta probabilità logica, sicché esso è configurabile solo se si accerti che, ipotizzandosi come avvenuta l'azione che sarebbe stata doverosa ed esclusa l'interferenza di decorsi causali alternativi, l'evento, con elevato grado di credibilità razionale, non avrebbe avuto luogo...”* e che *“l'insufficienza, la contraddittorietà e l'incertezza del nesso*

*causale tra condotta ed evento, e cioè il ragionevole dubbio, in base all'evidenza disponibile, sulla reale efficacia condizionante dell'omissione dell'agente rispetto ad altri fattori interagenti nella produzione dell'evento lesivo comportano l'esito assolutorio del giudizio".*

A delineare i profili della responsabilità datoriale in caso di contagio da COVID-19 è stato il Legislatore attraverso un intervento normativo chiarificatore.

Precisamente, con la legge del 5 giugno 2020 n. 40 di conversione, con modifiche, del DL 8 aprile 2020 n. 23 (c.d. decreto Liquidità) è stato previsto l'inserimento dell'articolo 29 *bis*, riguardante gli obblighi dei datori di lavoro per la tutela contro il rischio di contagio da Covid-19.

Nel dettaglio, il Legislatore al comma 1 dell'articolo 29-*bis* ha previsto, ai fini della tutela contro il rischio di contagio da COVID-19, che i datori di lavoro pubblici e privati adempino all'obbligo di cui all'articolo 2087 c.c. (ai sensi del quale l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro) mediante l'applicazione delle prescrizioni contenute nel Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del COVID-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 24 aprile 2020 tra il Governo e le parti sociali, e successive modificazioni e integrazioni, e negli altri Protocolli e Linee guida di cui all'articolo 1, comma 14, del DL n. 33/2020, nonché mediante l'adozione e il mantenimento delle misure ivi previste. È stato altresì precisato che, qualora non trovino applicazione le richiamate prescrizioni, rilevano le misure contenute nei protocolli o accordi di settore stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Infine, la rimozione del contagio Covid-19 dalle responsabilità penali del datore di lavoro è stata annoverata tra gli interventi di urgenza, con specifico riferimento all'area dedicata alle Imprese e Lavoro, nel Rapporto dal titolo *Iniziativa per il rilancio "Italia 2020-2022"*, redatto a giugno 2020 dal Comitato di esperti in materia economica e sociale (c.d. Piano Colao).

Al tema è stata altresì dedicata una delle schede di dettaglio di ciascun progetto/iniziativa, quali supporti delle raccomandazioni esposte nel Rapporto.

Nel dettaglio nella scheda n. 1.i (*Escludere contagio COVID da responsabilità penale e ridurre temporaneamente il costo delle misure organizzative anti contagio*) tra gli interventi urgenti per difendere l'occupazione, garantire liquidità e rafforzare la capitalizzazione delle imprese è stata contemplata l'esclusione del "contagio Covid-19" dalla responsabilità penale del datore di lavoro per le imprese non sanitarie e il neutralizzare fiscalmente, in modo temporaneo, il costo di interventi organizzativi (ad es. turnazione, straordinari) conseguenti all'adozione dei protocolli di sicurezza e al recupero della produzione perduta per il fermo.

Si riportano di seguito le azioni specifiche previste nella menzionata scheda:

- a) *"Per quanto attiene al rischio di responsabilità penale, questo è fortemente ridotto laddove si preveda che l'adozione, e di poi l'osservanza, dei protocolli di sicurezza, predisposti dalle parti sociali (da quello nazionale del 24 aprile 2020, a quelli specificativi settoriali, ed eventualmente integrativi territoriali), costituisce adempimento integrale dell'obbligo di sicurezza di cui all'art. 2087 del codice civile. Si evidenzia che essendo la materia della sicurezza sul lavoro, intesa come contenuto dell'obbligo di sicurezza, e quella relativa ai contratti, di competenza Statale esclusiva, è la legislazione nazionale che deve prevedere questo meccanismo, a garanzia dell'uniformità su tutto il territorio nazionale di una disciplina prevenzionale;*
- b) *Il datore che adempie all'obbligo di sicurezza, nei termini di cui sopra, non andrebbe incontro ne a responsabilità civile ne a responsabilità penale, pur in presenza di un eventuale riconoscimento da parte dell'INAIL dell'infortunio su lavoro da contagio Covid-19. Peraltro si è già previsto che gli infortuni da contagio Covid-19 non vengano contabilizzati per l'azienda ai fini dell'andamento infortunistico, e quindi non hanno conseguenze sul piano dei premi assicurativi. Quindi il riconoscimento dell'infortunio sarebbe neutro per l'azienda;*
- c) *Per quanto riguarda l'aumento del costo del lavoro per le misure organizzative, o recupero di produzione, si tratterebbe di introdurre una defiscalizzazione temporanea delle maggiorazioni, previste dai contratti collettivi, per indennità di turni aggiuntivi e lavoro festivo o notturno, introdotte per adottare i protocolli di sicurezza ed attuare il distanziamento. Così come anche per quegli straordinari richiesti per recuperare la produzione persa in questi mesi di blocco".*

## **7. LA SORVEGLIANZA SANITARIA E IL RUOLO DEL MEDICO COMPETENTE NEL PERIODO DI EMERGENZA DA CORONAVIRUS**

L'emergenza legata alla diffusione del Coronavirus ha inciso anche sulle attività di sorveglianza sanitaria, quale misura di prevenzione generale attraverso cui verificare le condizioni di salute di ciascun lavoratore in relazione all'attività la-



vorativa svolta e agli effetti che questa può avere sulla sua salute, nonché sul ruolo del medico competente nel sistema di prevenzione. Un ruolo che è stato maggiormente valorizzato e rafforzato dalla disciplina emergenziale di contrasto al COVID-19.

Il riferimento è *in primis* al *Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus covid-19 negli ambienti di lavoro sottoscritto il 14 marzo 2020* e aggiornato il 24 aprile 2020. Precisamente, al punto 12 del menzionato Protocollo è stato previsto il proseguimento della sorveglianza sanitaria - nel rispetto delle misure igieniche contenute nelle indicazioni del Ministero della Salute (cd. decalogo) - in quanto ulteriore misura di prevenzione di carattere generale: sia per la potenzialità di intercettare possibili casi e sintomi sospetti del contagio, sia per l'informazione e la formazione che il medico competente può fornire ai lavoratori per evitare la diffusione del contagio.

È stato tuttavia sottolineato che, durante il periodo emergenziale, debbano essere privilegiate le visite preventive, le visite a richiesta e le visite da rientro da malattia.

Con specifico riferimento al ruolo del medico competente, il Protocollo Governo-parti sociali del 24 aprile 2020, ha anche puntualmente indicato precisi compiti, consistenti:

- nell'integrare e proporre tutte le misure di regolamentazione legate al COVID-19 collaborando con il datore di lavoro e il RLS/RLST;
- nel segnalare all'azienda situazioni di particolare fragilità e patologie attuali o pregresse dei dipendenti e l'azienda provvede alla loro tutela nel rispetto della privacy;
- nell'applicare le indicazioni delle Autorità Sanitarie;
- nel suggerire l'adozione di eventuali mezzi diagnostici qualora ritenuti utili al fine del contenimento della diffusione del virus e della salute dei lavoratori.

È stato altresì disposto che, per il reintegro progressivo di lavoratori dopo l'infezione da COVID19, il medico competente - previa presentazione di certificazione di avvenuta negativizzazione del tampone secondo le modalità previste e rilasciata dal dipartimento di prevenzione territoriale di competenza - effettui la visita medica precedente alla ripresa del lavoro, a seguito di assenza per motivi di salute di durata superiore ai 60 giorni continuativi, al fine di verificare l'idoneità alla mansione (art. 41, co. 2, lett. e-ter del d.lgs. n. 81/2008) —anche per valutare profili specifici di rischiosità—e comunque indipendentemente dalla durata dell'assenza per malattia.

Con particolare riferimento alla ripresa delle attività lavorative, il Protocollo Governo-parti sociali del 24 aprile 2020, ha evidenziato l'opportunità del coinvolgimento del medico competente per le identificazioni dei soggetti con particolari situazioni di fragilità e per il reinserimento lavorativo di soggetti con pregressa infezione da COVID 19. In tal senso, è stata altresì raccomandato che la sorveglianza sanitaria ponga particolare attenzione ai soggetti fragili anche in relazione all'età.

È opportuno ribadire che le previsioni del Protocollo condiviso del 24 aprile 2020 sono divenute vincolanti a seguito del loro richiamo in atti normativi emanati durante il periodo emergenziale.

Precisamente il testo del Protocollo del 24 aprile è stato richiamato espressamente dapprima dal D.P.C.M. del 26 aprile 2020 all'articolo 2, comma 6 e da ultimo, al momento in cui si scrive, nell'articolo 2 del D.P.C.M. del 7 agosto 2020, le cui misure sono state prorogate fino al 7 ottobre 2020 dal D.P.C.M. del 7 settembre 2020.

In merito alla tutela dei soggetti fragili, il Legislatore ha inserito - per la prima volta nel D.P.C.M. del 8 marzo 2020 e nei successivi decreti fino al D.P.C.M. del 17 maggio 2020 - la raccomandazione rivolta a tutte le persone anziane o affette da patologie croniche o con multimorbilità, ovvero con stati di immunodepressione congenita o acquisita di evitare di uscire dalla propria abitazione, al di fuori dei casi di stretta necessità e di evitare comunque luoghi affollati nei quali non sia possibile mantenere una distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro.

Inoltre, per il lavoratore in condizione di grave disabilità o affetto da determinate malattie il Legislatore ha previsto precise tutele. Nello specifico, l'articolo 26 (*Misure urgenti per la tutela del periodo di sorveglianza attiva dei lavoratori del settore privato*) del DL n. 18 del 17 marzo 2020 ha equiparato il periodo in quarantena con sorveglianza attiva per lavoratori del settore privato a malattia ai fini del trattamento economico previsto dalla normativa di riferimento, che però non è computabile ai fini del periodo di comporta. Mentre, fino al 30 aprile, ai lavoratori dipendenti pubblici e privati in possesso del riconoscimento di disabilità con connotazione di gravità, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge n.104/1992 (soggetti con minorazione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione), nonché ai lavoratori in possesso di certificazione rilasciata dai competenti organi medico legali, attestante una condizione di rischio derivante da immunodepressione o da esiti da patologie oncologiche o dallo svolgimento di relative terapie salvavita, il periodo di assenza dal servizio prescritto dalle competenti autorità sanitarie, è equiparato al ricovero ospedaliero.

Con la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 27 Marzo 2020, è stato chiarito che sono organi abilitati a certificare la condizione di cui all'articolo 26, comma 2 del DL n. 18/2020 sia i medici preposti ai servizi di medicina generale (c.d. medici di base), che i medici convenzionati con il S.S.N.

La legge n. 27 del 24 aprile 2020 di conversione, con modifiche, del DL n. 18/2020 ha apportato modifiche all'articolo 26 del DL n. 18/2020. Nel dettaglio, sono stati modificati i riferimenti normativi ai commi 1 e 3 ed è stato sostituito il comma 2. Dunque, ai sensi del novellato articolo 26, il periodo trascorso in quarantena con sorveglianza attiva o in permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva di cui all'articolo 1, comma 2, lettere h) e i) del DL n. 6/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 13/2020, e di cui all'articolo 1, comma 2, lettere d) ed e), del DL n. 19/2020, dai lavoratori dipendenti del settore privato, è equiparato a malattia ai fini del trattamento economico previsto dalla normativa di riferimento e non è computabile ai fini del periodo di comporto.

A norma del nuovo comma 2, fino al 30 aprile 2020, per i lavoratori dipendenti pubblici e privati in possesso del riconoscimento di disabilità con connotazione di gravità - ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 - nonché per i lavoratori in possesso di certificazione rilasciata dai competenti organi medico-legali, attestante una condizione di rischio derivante da immunodepressione o da esiti da patologie oncologiche o dallo svolgimento di relative terapie salvavita - ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della medesima legge n. 104 del 1992 - il periodo di assenza dal servizio è stato equiparato al ricovero ospedaliero di cui all'articolo 87, comma 1, primo periodo, dello stesso DL n. 18/2020. Inoltre, è stato previsto che tale periodo sia prescritto dalle competenti autorità sanitarie, nonché dal medico di assistenza primaria che ha in carico il paziente, sulla base documentata del riconoscimento di disabilità o delle certificazioni dei competenti organi medico-legali richiamati, i cui riferimenti sono riportati, per le verifiche di competenza, nel medesimo certificato. Nessuna responsabilità, neppure contabile, è imputabile al medico di assistenza primaria nell'ipotesi in cui il riconoscimento dello stato invalidante dipenda da fatto illecito di terzi.

Al comma 3 è stato disposto che, per il periodo trascorso in quarantena con sorveglianza attiva o in permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva, il medico curante debba redigere il certificato di malattia con gli estremi del provvedimento che ha dato origine alla quarantena con sorveglianza attiva o alla permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva di cui all'articolo 1, comma 2, lettere h) e i) del DL n. 6/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 13/2020, e di cui all'articolo 1, comma 2, lettere d) ed e), del DL n. 19/2020.

Sono rimasti invariati i successivi commi. Conseguentemente, a norma del comma 4 sono stati considerati validi i certificati di malattia trasmessi, prima dell'entrata in vigore delle disposizioni in commento, anche in assenza del provvedimento di cui al comma 3 da parte dell'operatore di sanità pubblica.

Confermate, dunque, le ulteriori precisazioni riportate nei commi 5 e 6, alla stregua dei quali rispettivamente è stato previsto che in deroga alle disposizioni vigenti, gli oneri a carico del datore di lavoro, che presenti domanda all'ente previdenziale, e degli Istituti previdenziali connessi con le tutele di cui all'articolo in commento siano posti a carico dello Stato nel limite massimo di spesa di 130 milioni di euro per l'anno 2020.

Mentre, qualora il lavoratore si trovi in malattia accertata da COVID-19, è stata prevista la possibilità che il certificato sia redatto dal medico curante nelle consuete modalità telematiche, senza necessità di alcun provvedimento da parte dell'operatore di sanità pubblica.

L'articolo 26 del DL n. 18/2020, come modificato dalla legge n. 27/2020, è stato rivisto anche dall'articolo 74 del DL n. 34 del 19 maggio 2020 (convertito con modifiche, dalla legge 17 luglio 2020 n. 77).

Infatti, ai sensi del novellato articolo 26, comma 2, per i lavoratori dipendenti pubblici e privati in possesso del riconoscimento di disabilità con connotazione di gravità, nonché per i lavoratori in possesso di certificazione rilasciata dai competenti organi medico-legali, attestante una condizione di rischio derivante da immunodepressione o da esiti da patologie oncologiche o dallo svolgimento di relative terapie salvavita, il periodo di assenza dal servizio sia equiparato al ricovero ospedaliero non più fino al termine del 30 aprile 2020 ma fino al 31 luglio 2020.

Con il DL del 14 agosto 2020 n. 104 sono state apportate ulteriori modifiche terminologiche all'articolo 26. Nello specifico, al comma 5, della disposizione in commento, il riferimento agli istituti/enti previdenziali è stato sostituito il termine Inps.

Sembra opportuno evidenziare che indicazioni operative per il riconoscimento della tutela previdenziale della malattia, in attuazione dell'articolo 26 del DL n. 18/2020 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020) sono state fornite dall'Inps con il messaggio n. 2584 del 24 giugno 2020<sup>887</sup>.

---

<sup>887</sup> Messaggio INPS, 24 giugno 2020 n. 2584 - Indicazioni operative per il riconoscimento della tutela previdenziale della malattia, in attuazione dell'articolo 26 del decreto-legge n. 18 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2020, rubricato "Misure urgenti per la tutela del periodo di sorveglianza attiva dei lavoratori del settore privato".

Preliminarmente è stato precisato che il comma 1 dell'articolo 26, nel disporre l'equiparazione della quarantena alla malattia, ai fini del trattamento economico previsto dalla normativa di riferimento, fa riferimento al periodo della quarantena con sorveglianza attiva o permanenza domiciliare fiduciaria con sorveglianza attiva e al periodo di quarantena precauzionale.

Pertanto, secondo l'Istituto la tutela viene riconosciuta a fronte di un procedimento di natura sanitaria dal quale non è possibile prescindere, stante sia l'equiparazione della stessa alla malattia sia l'obbligo per il lavoratore di produrre idonea certificazione sanitaria, come attestato dal comma 3 del medesimo articolo 26.

Inoltre, nel messaggio in commento è stato sottolineato che dall'interpretazione letterale della norma, nulla è innovato, sotto il profilo previdenziale e contrattuale, in merito alla specifica tutela prevista in caso di malattia comportante incapacità temporanea al lavoro per le diverse categorie di lavoratori, incluso l'eventuale diverso rischio specifico indennizzato a talune categorie di lavoratori.

Nel messaggio sono state anche meglio definite le caratteristiche della certificazione sanitaria da trasmettere all'Inps ai fini del riconoscimento della tutela di cui al comma 1 dell'articolo 26.

L'Istituto ha altresì fornito specifici chiarimenti sulla tutela per i lavoratori dei settori privato e pubblico con patologie di particolare gravità, prevista dall'art. 26 al comma 2, e sulle caratteristiche della relativa certificazione sanitaria da trasmettere.

Chiarimenti anche sul c.d. periodo transitorio, cioè il periodo precedente all'entrata in vigore del DL n. 18 del 2020 (17 marzo 2020).

Precisamente, è stato puntualizzato che - in attuazione di quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 26 - debbano considerarsi validi per il riconoscimento dell'indennità di cui al comma 1:

- i certificati medici prodotti anche in assenza del prescritto provvedimento dell'operatore di sanità pubblica;
- i provvedimenti emessi dall'operatore di sanità pubblica presentati dai lavoratori anche in assenza dei certificati di malattia redatti dai medici curanti.

Infine, nel messaggio n. 2584/2020 l'INPS ha ribadito che l'articolo 26 è rivolto ai soli lavoratori dipendenti, con esclusione quindi dei lavoratori iscritti alla gestione separata istituita presso l'Inps, ai sensi dell'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

Per quanto concerne invece la specifica categoria di lavoratori marittimi, è stato comunicato che le relative istruzioni tecniche saranno fornite mediante l'implementazione del manuale tecnico rinvenibile nella specifica sezione della procedura "*Gestione malattia marittimi*".

La sorveglianza sanitaria e la tutela dei lavoratori fragili sono stati oggetto di specifica trattazione anche del Documento tecnico redatto dall'INAIL, e approvato dal Comitato Tecnico Scientifico istituito presso il Dipartimento della Protezione Civile il 23 aprile 2020, sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da Sars-Cov-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione.

Precisamente, nel documento è stato messo in risalto il ruolo cardine del medico competente nella tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, in particolare attraverso la collaborazione alla valutazione dei rischi ed alla effettuazione della sorveglianza sanitaria. A riguardo è stato infatti suggerito in via straordinaria, relativamente alle aziende dove non è già presente il medico competente, la nomina di un medico competente ad hoc per il periodo emergenziale o soluzioni alternative, anche con il coinvolgimento delle strutture territoriali pubbliche (ad esempio, servizi preventivazionali territoriali, Inail, ecc.) che, come per altre attività, possano effettuare le visite, magari anche a richiesta del lavoratore. Il documento si è quindi soffermato sui lavoratori fragili, evidenziando che i dati epidemiologici mostrano chiaramente una maggiore fragilità nelle fasce di età più elevate della popolazione nonché in presenza di alcune tipologie di malattie cronico degenerative (ad es. patologie cardiovascolari, respiratorie e dismetaboliche) che in caso di comorbidità con l'infezione possono influenzare negativamente la severità e l'esito della patologia.

In tale ottica l'Istituto ha suggerito inserimento di una "sorveglianza sanitaria eccezionale" da effettuare sui lavoratori con età >55 anni o su lavoratori al di sotto di tale età ma che ritengano di rientrare, per condizioni patologiche, in questa condizione anche attraverso una visita a richiesta. In assenza di copertura immunitaria adeguata (utilizzando test sierologici di accertata validità), secondo l'INAIL si dovrebbe valutare con attenzione la possibilità di esprimere un giudizio di "inidoneità temporanea" o limitazioni dell'idoneità per un periodo adeguato, con attenta rivalutazione alla scadenza dello stesso.

Nel documento è stata anche rilevata l'opportunità che per il reintegro progressivo di lavoratori dopo l'infezione da SARS-CoV-2, il medico competente, previa presentazione di certificazione di avvenuta negativizzazione del tampone, effettui la "visita medica precedente alla ripresa del lavoro, a seguito di assenza per motivi di salute di durata superiore ai sessanta giorni continuativi, al fine di verificare l'idoneità alla mansione. In merito a tale tipologia di soggetti, l'Istituto ha richiamato la letteratura scientifica secondo la quale le persone che si sono ammalate e

che hanno manifestato una polmonite o una infezione respiratoria acuta grave, potrebbero presentare una ridotta capacità polmonare a seguito della malattia (anche fino al 20-30% della funzione polmonare) con possibile necessità di sottoporsi a cicli di fisioterapia respiratoria. Da quanto emerge nel documento, la situazione sarebbe ancora più complessa per quei soggetti che sono stati ricoverati in terapia intensiva, in quanto possono continuare ad accusare disturbi rilevanti descritti in letteratura, la cui presenza necessita di particolare attenzione ai fini dell'emissione del giudizio di idoneità.

Il Documento tecnico redatto dall'INAIL, come si è avuto modo di approfondire nel paragrafo 4, è stato finalizzato a fornire elementi tecnici di supporto al processo di decisione politica. In tal senso, infatti, il Protocollo condiviso del 24 aprile ha recepito quanto previsto in merito alla visita medica precedente alla ripresa dell'attività lavorativa dei lavoratori dopo l'infezione da SARS-CoV-2.

Inoltre, il Legislatore ha previsto nel DL n. 34 del 19 maggio 2020 specifiche disposizioni in materia di sorveglianza sanitaria eccezionale.

Nello specifico, l'articolo 83 (*Sorveglianza sanitaria*) ha sancito che, fermo restando quanto previsto dall'articolo 41 del d.lgs. n. 81/2008, per garantire lo svolgimento in sicurezza delle attività produttive e commerciali in relazione al rischio di contagio da virus SARS-CoV-2, fino alla data di cessazione dello stato di emergenza per rischio sanitario sul territorio nazionale, i datori di lavoro pubblici e privati devono assicurare la sorveglianza sanitaria eccezionale dei lavoratori maggiormente esposti a rischio di contagio, in ragione dell'età o della condizione di rischio derivante da immunodepressione, anche da patologia COVID-19, o da esiti di patologie oncologiche o dallo svolgimento di terapie salvavita o comunque da comorbidità che possono caratterizzare una maggiore rischiosità.

È stato altresì previsto che i datori di lavoro che non hanno l'obbligo di nominare il medico competente per l'effettuazione della sorveglianza sanitaria - fermo restando la possibilità di nominarne uno per il periodo emergenziale - possano richiedere la sorveglianza sanitaria eccezionale ai servizi territoriali dell'INAIL che vi devono provvedere con propri medici del lavoro, su richiesta del datore di lavoro, avvalendosi anche del contingente di personale di cui all'articolo 10 del DL n. 18/2020. La tariffa per l'effettuazione di tali prestazioni è stata definita con il decreto interministeriale del 23 luglio 2020. Inoltre, è stato precisato che per tali medici non trovino applicazione gli articoli 25, 39, 40 e 41 del d.lgs. n. 81/2008.

È stato anche sancito che l'inidoneità alla mansione, accertata ai sensi dell'articolo 83, non possa in ogni caso giustificare il recesso del datore di lavoro dal contratto di lavoro.

Infine, per le finalità di cui al commentato articolo 83, e per sostenere le imprese nella ripresa e nella prosecuzione delle attività produttive in condizioni di salubrità e sicurezza degli ambienti di lavoro e delle modalità lavorative, l'INAIL è stato autorizzato, previa convenzione con ANPAL, all'assunzione con contratti di lavoro a tempo determinato, della durata massima di 15 mesi, di figure sanitarie, tecnico-specialistiche e di supporto di età non superiore a 29 anni, nel limite di spesa pari a euro 20.895.000 per l'anno 2020 e ad euro 83.579.000 per l'anno 2021, a valere sulle risorse di cui al Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani.

Riguardo all'inidoneità alla mansione, si ritiene opportuno dare evidenza che l'INL con la nota n. 298 del 24 giugno 2020 ha chiarito che, in relazione all'esatta individuazione dell'ambito applicativo dell'art. 46 del DL n. 18/2020, e cioè se possa o meno essere ricompresa l'ipotesi di licenziamento per sopravvenuta inidoneità alla mansione, il Legislatore ha inteso conferire alla norma un carattere generale, con la conseguenza che devono ritenersi ricomprese nel suo alveo tutte le ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3 della L. n. 604/1966.

Infatti l'INL, richiamando l'orientamento prevalente della giurisprudenza di legittimità<sup>888</sup>, ha precisato che l'ipotesi in argomento debba essere ascritta alla fattispecie del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, atteso che l'inidoneità sopravvenuta alla mansione impone al datore di lavoro la verifica in ordine alla possibilità di ricollocare il lavoratore in attività diverse riconducibili a mansioni equivalenti o inferiori, anche attraverso un adeguamento dell'organizzazione aziendale.

Pertanto, secondo l'INL l'obbligo di *repechage* rende la fattispecie in esame del tutto assimilabile alle altre ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, atteso che la legittimità della procedura di licenziamento non può prescindere dalla verifica in ordine alla impossibilità di una ricollocazione in mansioni compatibili con l'inidoneità sopravvenuta. Dunque, la disciplina prevista dagli articoli 46 e 103 del DL n. 18/2020 riguarda anche i licenziamenti per sopravvenuta inidoneità alla mansione.

Tornando alla sorveglianza sanitaria eccezionale prevista dall'articolo 83 del DL n. 34/2020 l'INAIL, con un comunicato del 30 giugno 2020, ha reso noto che a partire dal 1° luglio è stato reso disponibile il nuovo servizio "Sorveglianza Sanitaria Eccezionale", che ha consentito ai datori di lavoro interessati e ai loro delegati di inoltrare telematicamente la richiesta di

---

<sup>888</sup> Cass. Civ., sez. lav., sent. n. 27243 del 26 ottobre 2018; Cass. Civ., sez. lav., sent. n. 13649 del 21 maggio 2019.

visita medica per sorveglianza sanitaria eccezionale alla struttura territoriale INAIL competente, individuata in base al domicilio del lavoratore.

Nel comunicato sono stati altresì forniti dei chiarimenti sul tema. Infatti, è stato precisato che all'esito della visita medica per sorveglianza sanitaria eccezionale, è espresso un parere conclusivo riferito esclusivamente alla possibilità per il lavoratore di riprendere l'attività lavorativa in presenza nonché alle eventuali misure preventive aggiuntive o alle modalità organizzative atte a garantire il contenimento del contagio. Successivamente all'invio del parere conclusivo, il datore di lavoro riceve una comunicazione con l'avviso di emissione della relativa fattura in esenzione da iva per il pagamento della prestazione effettuata.

Indicazioni operative relative alle attività del medico competente nel contesto delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2 negli ambienti di lavoro e nella collettività sono state fornite dal Ministero della Salute con la circolare n. 14915 del 29 aprile 2020.

Nel dettaglio, nella menzionata circolare è stato evidenziato che il ruolo del medico competente si amplifica nell'attuale momento di emergenza pandemica, periodo durante il quale egli va a confermare il proprio ruolo di "consulente globale" del datore di lavoro.

In tal senso, secondo il Ministero, un particolare coinvolgimento del medico competente deve essere previsto nell'attività di collaborazione all'informazione/formazione dei lavoratori sul rischio di contagio da SARS-CoV-2 e sulle precauzioni messe in atto dall'azienda, nonché tenendo aggiornato nel tempo il datore di lavoro, ad esempio, in riferimento a strumenti informativi e comunicativi predisposti dalle principali fonti istituzionali di riferimento, anche al fine di evitare il rischio di fake news.

Nel provvedimento è stato altresì evidenziato che il medico competente è chiamato a supportare il datore di lavoro nella valutazione del rischio e ad operare la sorveglianza sanitaria in un contesto peculiare quale quello del rientro al lavoro in periodo pandemico. Inoltre, essendo il DVR l'atto finale della valutazione del rischio sarà necessario adottare una serie di azioni che andranno ad integrare il DVR, atte a prevenire il rischio di infezione da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro contribuendo, altresì, alla prevenzione della diffusione dell'epidemia.

Invece relativamente alle misure organizzative e logistiche da mettere in atto, dalla circolare n. 14915 emerge che è auspicabile il coinvolgimento del medico competente fin dalle fasi di individuazione delle stesse anche in riferimento ad aspetti correlati ad eventuali fragilità; qualora ciò non fosse possibile, il datore di lavoro dovrà fornire al medico competente informazioni in merito a quanto già pianificato, anche al fine di agevolare, ad esempio, l'individuazione, in corso di sorveglianza sanitaria, di eventuali prescrizioni/limitazioni da poter efficacemente introdurre nel giudizio di idoneità.

Specifici chiarimenti sono stati forniti dalla circolare ministeriale anche in riferimento alla sorveglianza sanitaria. A riguardo è stato precisato che sarebbe opportuno, laddove possibile, che le visite mediche si svolgessero in una infermeria aziendale, o ambiente idoneo di congrua metratura, con adeguato ricambio d'aria, che consenta il rispetto dei limiti del distanziamento sociale e un'adeguata igiene delle mani.

In occasione delle visite mediche sarebbe altresì opportuno che anche il lavoratore indossasse idonee protezioni (mascherina). In particolare, la programmazione delle visite mediche dovrà essere organizzata in modo tale da evitare l'aggregazione, ad esempio nell'attesa di accedere alla visita stessa; un'adeguata informativa deve essere impartita ai lavoratori affinché non accedano alla visita con febbre e/o sintomi respiratori seppur lievi.

Secondo la circolare possono essere differibili, previa valutazione del medico stesso, in epoca successiva al 31 luglio 2020: la visita medica periodica, (art. 41, comma 1, lettera b, d.lgs. n. 81/2008) e la visita medica alla cessazione del rapporto di lavoro, nei casi previsti dalla normativa vigente (art. 41, comma 1, lettera e del d.lgs. n. 81/2008). Andrebbe altresì sospesa l'esecuzione di esami strumentali che possano esporre a contagio da SARS-CoV-2, quali, ad esempio, le spirometrie, gli accertamenti ex articolo 41, comma 4, i controlli ex articolo 15 della legge n. 125/2001 qualora non possano essere effettuati in idonei ambienti e con idonei dispositivi di protezione.

In merito alle situazioni di fragilità, la circolare ribadisce che dall'analisi dei dati epidemiologici emerge una maggiore fragilità nelle fasce di età più elevate della popolazione (>55 anni di età), nonché in presenza di co-morbilità che possono caratterizzare una maggiore rischiosità.

In considerazione di ciò, è stata evidenziata la necessità che il medico competente, nella valutazione della differibilità delle visite mediche periodiche, tenga conto della maggiore fragilità legata all'età nonché di eventuali patologie del lavoratore di cui è già a conoscenza. A tal fine è altresì necessario che i lavoratori vadano - attraverso adeguata informativa - sensibilizzati a rappresentare al medico competente l'eventuale sussistenza di patologie (a solo titolo esemplificativo, malattie cardiovascolari, respiratorie, metaboliche), attraverso la richiesta di visita medica di cui all'art. 41 c. 1 lett. c. (c.d. visita a richiesta del lavoratore), corredata da documentazione medica relativa alla patologia diagnosticata, a supporto della valutazione del medico competente.

Infine, la circolare n. 14915/2020 ha richiamato la previsione del Protocollo condiviso del 24 aprile 2020 secondo la quale il medico competente potrà suggerire l'adozione di eventuali mezzi diagnostici qualora ritenuti utili al fine del contenimento della diffusione del virus e della salute dei lavoratori. A riguardo è stato rilevato che i test sierologici, secondo le indicazioni dell'OMS, non possono sostituire il test diagnostico molecolare su tampone – pur fornendo importanti dati epidemiologici riguardo la circolazione virale nella popolazione anche lavorativa – pertanto non emergono indicazioni al loro utilizzo per finalità sia diagnostiche che prognostiche nei contesti occupazionali, né tantomeno per determinare l'idoneità del singolo lavoratore.

È opportuno segnalare che la circolare del 9 maggio 2020 diramata dal Ministero della Salute ha ad oggetto proprio i test di screening e diagnostici del COVID – 19.

Anche in tale provvedimento è stato ribadito che i test sierologici non possono, allo stato attuale dell'evoluzione tecnologica, sostituire il test molecolare basato sull'identificazione di RNA virale dai tamponi nasofaringei ai fini diagnostici.

La Circolare riporta altresì un puntuale resoconto dello stato dell'arte sull'argomento e della validità che i test sierologici assumono ai fini epidemiologici.

Chiarimenti circa la commentata circolare n. 14915/2020 sono stati forniti dalla Società Italiana di Medicina del Lavoro (SIML) tramite una nota del 29 aprile 2020.

Inoltre, si segnala che l'Associazione Nazionale Medici d'Azienda (ANMA) il 12 maggio 2020 ha pubblicato un vademecum del medico competente, con l'obiettivo di fornire linee di indirizzo metodologiche, accompagnate da qualche riferimento bibliografico e qualche strumento operativo per poter svolgere in modo professionalmente corretto e al meglio delle attuali conoscenze scientifiche e tecniche il proprio ruolo ed i propri compiti in questa fase eccezionale della vita sociale e lavorativa.

Il documento riporta anche un utile elenco, realizzato dalle Associazioni scientifiche, con le principali patologie che possono costituire un rischio particolare in caso di infezione da COVID-19, cioè:

- condizioni di immunodepressione e/o immunodeficienza primarie (malattie congenite ereditarie) o secondarie a altre patologie (tumori maligni, in particolare leucemie e linfomi, Aplasie midollari, infezione da HIV (AIDS) o a terapie (Cortisonici, Chemioterapici, altri Immunosoppressori nelle malattie autoimmuni);
- patologie oncologiche (tumori maligni);
- patologie cardiache (ischemiche tipo infarto, angina e altre coronaropatie, ipertensione arteriosa grave e scompensata, insufficienza cardiaca, gravi aritmie, portatori di dispositivi medici tipo pacemaker e defibrillatore);
- patologie broncopolmonari croniche (Broncopneumopatie croniche ostruttive, Asma Bronchiale grave, Cuore Polmonare Cronico, Enfisema Polmonare, Bronchiectasie, Fibrosi Polmonari, Sarcoidosi, Embolia polmonare);
- diabete mellito Insulino dipendente, specie se scompensato;
- insufficienza renale cronica;
- insufficienza surrenale cronica;
- malattie degli organi emopoietici ed emoglobinopatie (aplasie midollari, gravi anemie);
- malattie infiammatorie croniche e sindromi da malassorbimento intestinali;
- reumatopatie sistemiche (Artrite reumatoide, Lupus Eritematosus Sistemico, collagenopatie e connettiviti sistemiche croniche);
- epatopatie croniche gravi (cirrosi epatica e simili).
- altro importante fattore è la presenza di più patologie (comorbidità)

Nel documento è stato sottolineato che si tratta di un elenco indicativo, non certo esaustivo, e che la "fragilità" è in genere dovuta a situazioni cliniche non correlabili all'attività professionale e di cui non sempre il medico competente è a conoscenza. Infine, l'Autorità Garante per la protezione dei dati (c.d. Garante della Privacy) il 6 maggio 2020 ha pubblicato sul proprio sito delle FAQ sul **trattamento dei dati nel contesto lavorativo pubblico e privato nell'ambito dell'emergenza sanitaria**.

Tra le domande poste, a cui il Garante della Privacy ha risposto, vi è anche qualcuna in tema di sorveglianza sanitaria e ruolo del medico competente.

Tuttavia, si vuole di seguito per completezza espositiva passare in rassegna tutti i chiarimenti forniti dall'Autorità.

**Entrando nel merito, alla domanda sulla possibilità del datore di lavoro di rilevare la temperatura corporea del personale dipendente o di utenti, fornitori, visitatori e clienti all'ingresso della propria sede l'Autorità ha richiamato il Protocollo** condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro tra Governo e parti sociali e gli analoghi protocolli di sicurezza, con riguardo alle attività pubbliche non differibili o ai servizi pubblici essenziali. In risposta al quesito è stato precisato che in ragione del fatto che la rilevazione in tempo reale della temperatura corporea, quando è associata all'identità dell'interessato, costituisce un trattamento di dati personali (art. 4, par. 1, 2) del Regolamento (UE) 2016/679, non è ammessa la registrazione del dato relativo alla

temperatura corporea rilevata, bensì, nel rispetto del principio di “minimizzazione” (art. 5, par.1, lett. c) del Regolamento cit.), è consentita la registrazione della sola circostanza del superamento della soglia stabilita dalla legge e comunque quando sia necessario documentare le ragioni che hanno impedito l’accesso al luogo di lavoro.

Diversamente nel caso in cui la temperatura corporea venga rilevata a clienti (ad esempio, nell’ambito della grande distribuzione) o visitatori occasionali anche qualora la temperatura risulti superiore alla soglia indicata nelle disposizioni emergenziali non è, di regola, necessario registrare il dato relativo al motivo del diniego di accesso.

In merito alla domanda se **l’amministrazione o l’impresa possono richiedere ai propri dipendenti di rendere informazioni, anche mediante un’autodichiarazione, in merito all’eventuale esposizione al contagio da COVID 19 quale condizione per l’accesso alla sede di lavoro l’Autorità ha in primis richiamato l’obbligo del lavoratore** di segnalare al datore di lavoro qualsiasi situazione di pericolo per la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro (art. 20 del d.lgs. n. 81/2008). Al riguardo la direttiva n.1/2020 del Ministro per la Pubblica Amministrazione ha specificato che in base a tale obbligo il dipendente pubblico e chi opera a vario titolo presso la P.A. deve segnalare all’amministrazione di provenire (o aver avuto contatti con chi proviene) da un’area a rischio. In tale quadro, secondo l’Autorità, il datore di lavoro può invitare i propri dipendenti a fare, ove necessario, tali comunicazioni anche mediante canali dedicati.

Inoltre l’Autorità ricorda che tra le misure di prevenzione e contenimento del contagio che i datori di lavoro devono adottare in base al quadro normativo vigente, vi è la preclusione dell’accesso alla sede di lavoro a chi, negli ultimi 14 giorni, abbia avuto contatti con soggetti risultati positivi al COVID-19 o provenga da zone a rischio secondo le indicazioni dell’OMS. A tal fine, anche alla luce delle successive disposizioni emanate nell’ambito del contenimento del contagio (v. Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro sottoscritto il 14 marzo 2020 fra il Governo e le parti sociali), è possibile richiedere una dichiarazione che attesti tali circostanze anche a terzi (es. visitatori e utenti).

Infine, l’Autorità ha evidenziato che in ogni caso dovranno essere raccolti solo i dati necessari, adeguati e pertinenti rispetto alla prevenzione del contagio da Covid-19, e astenersi dal richiedere informazioni aggiuntive in merito alla persona risultata positiva, alle specifiche località visitate o altri dettagli relativi alla sfera privata.

**L’Autorità ha risposto anche al quesito sulla possibilità di pubblicare sul sito istituzionale i contatti dei funzionari competenti per consentire al pubblico di prenotare servizi, prestazioni o appuntamenti presso le amministrazioni nella attuale emergenza epidemiologica. Precisamente ha chiarito che,** nel rispetto dei principi di protezione dei dati (art. 5 Regolamento UE 2016/679), la finalità di fornire agli utenti recapiti utili a cui rivolgersi per assistenza o per essere ricevuti presso gli uffici, può essere utilmente perseguita pubblicando i soli recapiti delle unità organizzative competenti (numero di telefono e indirizzo PEC) e non quelli dei singoli funzionari preposti agli uffici. Ciò, anche in conformità agli obblighi di pubblicazione concernenti l’organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Invece in risposta alla domanda su quali trattamenti di dati personali sul luogo di lavoro debbano coinvolgere il medico competente, l’Autorità ha ribadito che in capo al medico competente permane, anche nell’emergenza, il divieto di informare il datore di lavoro circa le specifiche patologie occorse ai lavoratori.

Nel contesto dell’emergenza gli adempimenti connessi alla sorveglianza sanitaria sui lavoratori da parte del medico competente, tra cui rientra anche la possibilità di sottoporre i lavoratori a visite straordinarie, tenuto conto della maggiore esposizione al rischio di contagio degli stessi, si configurano come vera e propria misura di prevenzione di carattere generale, e devono essere effettuati nel rispetto dei principi di protezione dei dati personali e rispettando le misure igieniche contenute nelle indicazioni del Ministero della Salute (cfr. anche Protocollo condiviso del 14 marzo 2020).

Nell’ambito dell’emergenza, il medico competente collabora con il datore di lavoro e le RLS/RLST al fine di proporre tutte le misure di regolamentazione legate al Covid-19 e, nello svolgimento dei propri compiti di sorveglianza sanitaria, segnala al datore di lavoro “situazioni di particolare fragilità e patologie attuali o pregresse dei dipendenti” (cfr. paragrafo 12 del predetto Protocollo).

Ciò, secondo l’Autorità, significa che, nel rispetto di quanto previsto dalle disposizioni di settore in materia di sorveglianza sanitaria e da quelle di protezione dei dati personali, il medico competente provvede a segnalare al datore di lavoro quei casi specifici in cui reputi che la particolare condizione di fragilità connessa anche allo stato di salute del dipendente ne suggerisca l’impiego in ambiti meno esposti al rischio di infezione. A tal fine, non è invece necessario comunicare al datore di lavoro la specifica patologia eventualmente sofferta dal lavoratore.

In tale quadro il datore di lavoro può trattare, nel rispetto dei principi di protezione dei dati (v. art. 5 Regolamento UE 2016/679), i dati personali dei dipendenti solo se sia normativamente previsto o disposto dagli organi competenti ovvero su specifica segnalazione del medico competente, nello svolgimento dei propri compiti di sorveglianza sanitaria.

**Un altro quesito a cui l’Autorità ha risposto è quello inerente alla possibilità che il datore di lavoro comunichi al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS) l’identità dei dipendenti contagiati.**

A riguardo è stato precisato che i datori di lavoro, nell'ambito dell'adozione delle misure di protezione e dei propri doveri in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro, non possono comunicare il nome del dipendente o dei dipendenti che hanno contratto il virus a meno che il diritto nazionale lo consenta. In base al quadro normativo nazionale il datore di lavoro deve comunicare i nominativi del personale contagiato alle autorità sanitarie competenti e collaborare con esse per l'individuazione dei "contatti stretti" al fine di consentire la tempestiva attivazione delle misure di profilassi. Tale obbligo di comunicazione non è, invece, previsto in favore del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

**Infine l'Autorità ha risposto negativamente alla domanda sulla possibilità del datore di lavoro di rendere nota l'identità del dipendente affetto da Covid-19 agli altri lavoratori.**

Infatti in base a quanto stabilito dalle misure emergenziali, spetta alle autorità sanitarie competenti informare i "contatti stretti" del contagiato, al fine di attivare le previste misure di profilassi.

Il datore di lavoro è, invece, tenuto a fornire alle istituzioni competenti e alle autorità sanitarie le informazioni necessarie, affinché le stesse possano assolvere ai compiti e alle funzioni previste anche dalla normativa d'urgenza adottata in relazione alla predetta situazione emergenziale (cfr. paragrafo 12 del Protocollo).

Con la circolare n. 13 del 4 settembre 2020 il Ministero della Salute ha fornito aggiornamenti e chiarimenti in merito a quanto riportato nella circolare dello scorso 29 aprile, recante indicazioni operative sull'attività del medico competente nel contesto della pandemia da COVID-19. In particolare, sono stati forniti chiarimenti sui lavoratori fragili e la sorveglianza eccezionale ex art. 83 D.L. n. 34/2020 (convertito con modifiche dalla legge n. 77/2020).

Riguardo al concetto di lavoratori fragili è stato precisato che, le indicazioni riportate nella circolare del 29 aprile 2020 sono state rese alla luce dei dati epidemiologici di allora, che rilevavano una maggiore fragilità nelle fasce di età più elevate della popolazione (> 55 anni di età) nonché in presenza di co-morbilità tali da caratterizzare una condizione di maggiore rischio. Secondo il Ministero della Salute i dati epidemiologici più recenti e la letteratura scientifica hanno condotto ad un'evoluzione del concetto di fragilità.

Precisamente, in riferimento all'età è stato chiarito che tale parametro, da solo, non costituisce elemento sufficiente per definire uno stato di fragilità nelle fasce di età lavorative, altrimenti non sarebbe necessaria una valutazione medica per accertare le condizioni di fragilità. Dunque non vi è alcun automatismo tra le caratteristiche anagrafiche e di salute del lavoratore e l'eventuale condizione di fragilità. Da quanto riportato nella circolare n. 13/2020, la maggiore fragilità nelle fasce d'età più elevate della popolazione deve essere intesa congiuntamente alla presenza di comorbilità che possono integrare una condizione di maggior rischio.

Pertanto, dalla circolare n. 13/2020 emerge che il concetto di fragilità deve essere individuato in quelle condizioni dello stato di salute del lavoratore rispetto alle patologie già preesistenti che potrebbero determinare, in caso di infezione da SARS-CoV-2, un esito più grave o infausto.

Riguardo invece alla sorveglianza sanitaria eccezionale disciplinata dall'articolo 83 D.L. n. 34/2020, il Ministero della Salute ha evidenziato che, il D.L. n. 83/2020, recante "Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 deliberata il 31 gennaio 2020" non ha prorogato la richiamata disposizione. Quindi l'articolo 83 ha cessato di produrre effetti dal 10 agosto 2020.

A riguardo è stato precisato che le visite mediche richieste dai lavoratori entro il 31 luglio 2020, ai sensi del menzionato articolo 83, saranno regolarmente svolte sulla base delle indicazioni operative illustrate dalla stessa circolare al paragrafo 3.2 e secondo la disciplina speciale di cui al citato disposto normativo. Mentre, l'accertamento medico-legale sulla idoneità alla mansione dovrà essere svolto secondo i criteri indicati al paragrafo 3.3.

Nello specifico, nella circolare in commento è stato stabilito che ai lavoratori deve essere assicurata la possibilità di richiedere al datore di lavoro l'attivazione di adeguate misure di sorveglianza sanitaria, in ragione dell'esposizione al rischio da SARS-CoV-2 e in presenza di patologie con scarso compenso clinico (a solo titolo esemplificativo, malattie cardiovascolari, respiratorie, metaboliche), anche nelle ipotesi in cui il datore di lavoro (ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 81/2008) non sia tenuto alla nomina del medico competente.

In tali casi il datore di lavoro - ferma restando la possibilità di nominare comunque il medico competente, in base alla valutazione del rischio e ai fini della massima tutela dei lavoratori fragili - su richiesta del lavoratore, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, della legge n. 300/1070 (Statuto dei Lavoratori), potrà inviarlo a visita presso enti pubblici e istituti specializzati di diritto pubblico, tra i quali:

- INAIL, che ha attivato una procedura specifica per tale tutela, avvalendosi delle proprie strutture territoriali;
- le Aziende sanitarie locali;
- i dipartimenti di medicina legale e di medicina del lavoro delle Università.

I predetti enti sono tenuti a conformarsi alle indicazioni operative riportate nella stessa circolare n. 13/2020.

In attuazione delle disposizioni del Protocollo condiviso del 24 aprile 2020 e delle indicazioni fornite dal Ministero della



Salute, il Ministero dell'Interno (Dipartimento dei Vigili del Fuoco) ha diramato due note inerenti la sorveglianza sanitaria. Nel dettaglio, il Capo del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, con la nota n. 10332 dell'8 giugno<sup>889</sup>, ha comunicato che, a partire dall'8 giugno, presso le sedi di Direzione di Sanità di RFI di tutto il territorio nazionale, è stata disposta la ripresa delle visite mediche previste ai fini della sorveglianza sanitaria e del giudizio di idoneità alla mansione specifica per il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Ad integrazione della nota n. 10332 dell'8 giugno 2020 il Dipartimento dei Vigili del Fuoco ha comunicato, con una nota del 15 giugno 2020 n. 10286<sup>890</sup>, che a partire dall'8 giugno 2020, presso le sedi di Direzione di Sanità di RFI di tutto il territorio nazionale, è stata altresì prevista la ripresa delle visite mediche finalizzate al giudizio di idoneità per il conseguimento delle patenti di guida VF terrestri e nautiche.

Tuttavia, nella nota in commento è stato precisato che, in relazione all'emergenza epidemiologica da COVID-2019, le visite mediche per il personale VF saranno limitate da parte di RFI ad un numero prestabilito. Pertanto si dovrà dare priorità assoluta, al momento della programmazione delle suddette visite, al personale per il quale il precedente giudizio di idoneità, da intendersi comunque prorogato fino al 6 luglio p.v., sia già andato in scadenza.

Mentre il restante personale, con giudizio di idoneità ancora in regime di validità, sarà convocato alla naturale scadenza dello stesso. Mentre, con la nota n. 10507 del 10 giugno 2020<sup>891</sup>, l'Ufficio di coordinamento delle attività sanitarie e di medicina legale del Dipartimento dei Vigili del Fuoco ha informato che, a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, il protocollo per gli accertamenti sanitari previsti per la sorveglianza sanitaria del personale VF è stato momentaneamente modificato con l'annullamento dell'esame spirometrico.

Pertanto, ai Medici incaricati dei Comandi VV.F. è stato consentito di emanare il proprio giudizio di idoneità nei confronti del personale basandosi sugli esiti degli esami medici effettuati, pur in mancanza del menzionato esame specialistico. Invece, il Ministero della Salute, visto il carico di lavoro e la difficoltà della situazione legata alla gestione dell'emergenza COVID-19, con la circolare del 31 marzo 2020<sup>892</sup> ha ritenuto opportuno prorogare al 31 luglio 2020 l'invio da parte del medico competente dell'Allegato 3B, con i dati della sorveglianza sanitaria a cui i lavoratori sono sottoposti.

Infine, il Legislatore ha riportato all'articolo 39 del DL n. 23 dell'8 aprile 2020<sup>893</sup> le procedure semplificate per le pratiche e attrezzature medico-radiologiche. Precisamente, nell'articolo 39 è stato previsto che il rispetto dei requisiti di salute e sicurezza per la tutela dei lavoratori e della popolazione dai rischi di esposizione alle radiazioni ionizzanti a seguito delle nuove pratiche medico-radiologiche avviate ai fini della gestione dell'emergenza presso le strutture sanitarie, ovvero eseguite mediante attrezzature radiologiche portatili presso il domicilio del paziente affetto da Covid-19, sia assolto con l'osservanza delle disposizioni di cui ai Capi VIII e IX del d.lgs. n. 230/1995, e con la trasmissione di una comunicazione di avvio dell'attività, corredata dal benestare dell'esperto qualificato, comprensivo delle valutazioni e indicazioni di radioprotezione e dell'esito della prima verifica effettuate a norma delle specifiche disposizioni previste sempre del d.lgs. n. 230/1995. Quanto disposto dall'articolo 39 del DL n. 23/2020 trova applicazione fino alla data di cessazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da Covid-19.

## **8. LA FORMAZIONE PREVENZIONISTICA: DALLA SOSPENSIONE ALLE DIVERSE MODALITÀ DI EROGAZIONE ALLA LUCE DELLE INDICAZIONI MINISTERIALI**

Durante il periodo dell'emergenza causata dal COVID-19 tra le molteplici attività che sono state sospese vi è anche la formazione in materia di sicurezza sul lavoro.

Precisamente, a partire dal D.P.C.M. 8 marzo 2020 e da ultimo nel D.P.C.M. 17 maggio 2020, il Legislatore ha annoverato, tra le misure urgenti di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale, la sospensione di tutte le attività formative consentendo solamente la formazione a distanza.

---

<sup>889</sup> Nota del Ministero dell'Interno, Dip. VV.F., 8 giugno 2020 n. 10332 - Emergenza epidemiologica da COVID 2019 – Sorveglianza sanitaria - Disposizioni per il personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

<sup>890</sup> Nota del Ministero dell'Interno, Dip. VV.F., 10 giugno 2020 n. 10286 - Emergenza epidemiologica da COVID-2019 - Sorveglianza sanitaria - Disposizioni per il personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

<sup>891</sup> Nota del Ministero dell'Interno, Dip. VV.F., 10 giugno 2020 n. 10507 - Convenzione tra Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. - Direzione Sanità e Dipartimento VV.F. per prestazioni concernenti accertamenti sanitari nei confronti del personale del Corpo Nazionale dei VV.F.

<sup>892</sup> Circolare del Ministero della Salute, 31 marzo 2020 - Proroga al 31 luglio 2020 dei termini relativi agli adempimenti previsti dell'art. 40 del d.lgs. 81/2008.

<sup>893</sup> Decreto-legge 8 aprile 2020 n. 23 - Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali

Tali disposizioni hanno generato numerose incertezze interpretative inerenti la formazione obbligatoria in materia di salute e sicurezza sul lavoro. A chiarimento è intervenuto il *Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro* del 14 marzo, aggiornato il 24 aprile 2020, al punto 10.

Nel dettaglio, al punto 10 del menzionato Protocollo condiviso è stata prevista la sospensione e l'annullamento di tutti gli eventi interni e ogni attività di formazione in modalità in aula, anche obbligatoria, anche se già organizzati, lasciando tuttavia la possibilità, qualora l'organizzazione aziendale lo avesse permesso, di effettuare la formazione a distanza, anche per i lavoratori in *smart work*.

È stato altresì precisato che il mancato completamento dell'aggiornamento della formazione professionale e/o abilitante entro i termini previsti per tutti i ruoli/funzioni aziendali in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, dovuto all'emergenza in corso e quindi per causa di forza maggiore, non avrebbe comportato l'impossibilità a continuare lo svolgimento dello specifico ruolo/funzione; a titolo esemplificativo: l'addetto all'emergenza, sia antincendio, sia primo soccorso, ha potuto continuare ad intervenire in caso di necessità; il carrellista ha potuto continuare ad operare come carrellista.

Sulla possibilità di utilizzare la formazione a distanza per i percorsi formativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro si sono espresse anche alcune Regioni.

In tal senso il Gruppo Tecnico Interregionale Salute e Sicurezza nei luoghi di lavoro della Regione Piemonte ha elaborato delle indicazioni sulla Formazione a distanza tramite la videoconferenza in modalità sincrona. Tali indicazioni, riportate nella nota n. 12255 del 14 aprile 2020<sup>894</sup>, sono state condivise dai rappresentanti delle diverse regioni, prevedono che le attività formative organizzate con le modalità della videoconferenza sincrona debbano ritenersi equiparate a tutti gli effetti alla formazione in presenza e che quindi siano idonee a soddisfare gli adempimenti formativi in materia di salute e sicurezza nel periodo di emergenza epidemiologica da COVID-19.

Nello stesso senso anche il Parere del 14 aprile 2020 n. 9332 della Regione Friuli Venezia Giulia<sup>895</sup>, la nota n. 348383 del 16 aprile 2020 della Regione Lazio<sup>896</sup> e la nota n. 0322765 del 28 aprile 2020 della Regione Emilia Romagna<sup>897</sup>.

Un'importante conferma sull'utilizzo, durante la fase emergenziale, della modalità a distanza di videoconferenza in modalità sincrona per la formazione obbligatoria in materia di salute e sicurezza rivolta alle figure della prevenzione è pervenuta dal Ministero del Lavoro che Lavoro in una FAQ pubblicata sul proprio sito.

Nel dettaglio, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ha ritenuto ammissibile, in via temporanea, lo svolgimento delle attività formative in materia di salute e sicurezza sul lavoro tramite la "videoconferenza in modalità sincrona" anziché la formazione "in presenza", fatta eccezione per i moduli formativi che espressamente prevedono l'addestramento pratico, come per gli addetti al primo soccorso in azienda.

La formazione con modalità sincrona garantisce infatti la verifica delle presenze dei corsisti da formare e assicurare la piena interazione tra questi ultimi e i docenti.

Le indicazioni ministeriali sono state altresì confermate dal Comitato Tecnico Scientifico operante presso il Dipartimento della Protezione Civile, che - nella riunione del 28 maggio 2020 - si è espresso su uno specifico quesito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con un parere che è stato anche allegato alla FAQ ministeriale.

Anche il Ministero dell'Interno con la nota n. 5322 del 16 aprile 2020<sup>898</sup> ha chiarito che, tenuto conto del particolare contesto emergenziale e delle conciate misure di distanziamento sociale finalizzate al contenimento della diffusione epidemica da Covid-19, per le lezioni dei corsi base di prevenzione incendi potesse essere adottata la modalità dello *streaming* diretto (videoconferenza), consentendo ai discenti la partecipazione all'evento formativo da sedi individuali (studio o abitazione). Il Ministero nella nota n. 5322/2020 ha tuttavia precisato che le visite tecniche previste al modulo n. 10 così come gli esami di fine corso, che prevedono modalità di effettuazione tradizionali, dovessero essere posticipati al termine della fase emergenziale.

---

<sup>894</sup> Nota della Regione Piemonte, 14 aprile 2020 n. 12255 - Emergenza da COVID-19. Indicazioni per la formazione in materia di salute e sicurezza del lavoro.

<sup>895</sup> Parere 14 aprile 2020 n. 9332 della Regione Friuli Venezia Giulia - Emergenza epidemica COVID19 Parere in merito all'uso della formazione a distanza per l'effettuazione della formazione obbligatoria in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

<sup>896</sup> Nota 16 aprile 2020 n. 348383 della Regione Lazio - Epidemia da COVID-19- Indicazioni in merito alla Formazione a distanza tramite videoconferenza in modalità sincrona.

<sup>897</sup> Nota n. 0322765 del 28 aprile 2020 della Regione Emilia Romagna - Emergenza da COVID-19. Indicazioni per la formazione in materia di salute e sicurezza del lavoro.

<sup>898</sup> Nota del Ministero dell'Interno, 16 aprile 2020 n. 5322 - Corsi base di specializzazione in prevenzione incendi in attuazione dell'articolo 4 del D.M. 5 agosto 2011 e s.m.i., erogati in modalità streaming diretto.

Invece nel D.P.C.M. dell'11 giugno 2020 il Legislatore, alla lettera q) dell'articolo 1, tra le attività formative escluse dall'obbligo di sospensione ha annoverato i corsi di formazione da effettuarsi in materia di salute e sicurezza, a condizione che siano rispettate le misure di cui al *Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione* pubblicato dall'INAIL. Tale previsione ha trovato conferma nel successivo D.P.C.M. del 7 agosto 2020 (Alla lettera r) dell'articolo 1), le cui misure sono state prorogate fino al 7 ottobre 2020 dal D.P.C.M. del 7 settembre 2020.

Infine, in materia di formazione si ritiene opportuno evidenziare che nella legge n. 41 del 6 giugno 2020<sup>899</sup> di conversione, con modificazioni, del DL 8 aprile 2020 n. 22 all'articolo 1 comma 2-*bis* è stato previsto che, limitatamente all'anno scolastico 2020/2021, all'interno dei corsi di formazione per la sicurezza a scuola, obbligatori ai sensi del d.lgs. n. 81/2008, nel modulo dedicato ai rischi specifici almeno un'ora debba essere dedicata alle misure di prevenzione igienico-sanitarie al fine di prevenire il contagio e limitare il rischio di diffusione del COVID-19.

## 9. SOSPENSIONE DEI VERSAMENTI DEI PREMI ASSICURATIVI INAIL

Nell'ambito delle misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 il Legislatore, fin dai primi provvedimenti emanati, ha disposto la sospensione dei termini relativi agli adempimenti e ai versamenti dei premi per l'assicurazione obbligatoria.

Il riferimento normativo è *in primis* agli articoli 5 e 8 del DL 2 marzo 2020 n. 9.

Nel dettaglio, l'articolo 5, comma 1, del DL n. 9/2020 ha disposto che, nei comuni individuati nell'Allegato 1 al D.P.C.M. del 1° marzo 2020<sup>900</sup>, fossero sospesi i termini relativi agli adempimenti e ai versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria in scadenza nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 30 aprile 2020. È stato altresì precisato che tuttavia non sarebbero stati rimborsati i contributi previdenziali e assistenziali e i premi per l'assicurazione obbligatoria già versati.

Per l'effettuazione dei menzionati adempimenti e pagamenti, l'articolo 5 del DL n. 9/2020 aveva previsto la data dal 1° maggio 2020 anche mediante rateizzazione fino a un massimo di cinque rate mensili di pari importo, senza applicazione di sanzioni e interessi.

Invece l'articolo 8, comma 1, lettera b) dello stesso DL n. 9/2020 ha disposto che anche per le imprese turistico-ricettive, le agenzie di viaggio e turismo e i *tour operator*, aventi il domicilio fiscale, la sede legale o la sede operativa in Italia, fossero sospesi dal 2 marzo 2020 fino al 30 aprile 2020 i termini relativi agli adempimenti e ai versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria. Anche in tal caso è stato puntualizzato che non sarebbero stati rimborsati i versamenti già effettuati. La norma ha fissato come termine per effettuare i versamenti sospesi entro il 31 maggio 2020, in un'unica soluzione e senza applicazione di sanzioni e interessi.

Istruzioni operative per la sospensione dei termini relativi agli adempimenti e ai versamenti dei premi per l'assicurazione obbligatoria prevista dagli articoli 5 e 8 del DL 2 marzo 2020 n. 9 sono state fornite dall'INAIL con la circolare dell'11 marzo 2020 n. 7.

Ulteriori misure di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 sono state previste dal DL 17 marzo 2020 n. 18 (c.d. decreto Cura Italia), tra cui, attinenti ai premi assicurativi, quelle disposte dagli articoli 37, 60, 61, 62 comma 2 lettera c), 68 commi 1, 3 e 4 e 103 comma 2.

Precisamente, a norma dell'art. 37 (*Sospensione dei termini per il pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria per i lavoratori domestici*) sono stati sospesi i termini relativi ai versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria dovuti dai datori di lavoro domestico in scadenza nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 31 maggio 2020. È stata esclusa la possibilità di rimborso dei pagamenti già effettuati, mentre per il versamento dei pagamenti sospesi è stato fissato il termine finale del 10 giugno 2020, senza applicazione di sanzioni e interessi. La disposizione, al comma 2, ha anche disposto la sospensione dei termini di prescrizione per le contribuzioni di previdenza e di assistenza sociale obbligatoria (di cui all'articolo 3, comma 9, della legge 8 agosto 1995 n. 335) per il periodo dal 23 febbraio 2020 al 30 giugno 2020, prevedendone la ripresa a decorrere dalla fine del periodo di sospensione.

---

<sup>899</sup> Legge del 6 giugno 2020 n. 41- Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 22, recante misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato.

<sup>900</sup> I Comuni individuati nell'Allegato 1 al D.P.C.M. del 1° marzo 2020 sono stati nella Regione Lombardia: Bertonico, Casalpusterlengo, Castelgerundo, Castiglione D'Adda, Codogno, Fombio, Maleo, San Fiorano, Somaglia Terranova dei Passerini. Tutti i menzionati Comuni sono in provincia di Lodi. Mentre nella Regione Veneto: Vo' in provincia di Padova.

L'articolo 60 (*Rimessione in termini per i versamenti*) ha invece sancito la proroga al 20 marzo 2020 dei versamenti nei confronti delle pubbliche amministrazioni, inclusi quelli relativi ai contributi previdenziali ed assistenziali ed ai premi per l'assicurazione obbligatoria.

Mentre, con l'articolo 61 (*Sospensione dei versamenti delle ritenute, dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria*) è stata stabilita l'estensione della previsione di cui all'articolo 8, comma 1, del DL n. 9/2020 ad altri soggetti.

Precisamente è stato disposto che la sospensione dal 2 marzo 2020 e fino al 30 aprile 2020 dei termini relativi agli adempimenti e ai versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria per le imprese turistico-ricettive, le agenzie di viaggio e turismo e i *tour operator*, aventi il domicilio fiscale, la sede legale o la sede operativa in Italia, si applichino anche ai seguenti soggetti:

- a) federazioni sportive nazionali, enti di promozione sportiva, associazioni e società sportive, professionistiche e dilettantistiche, nonché soggetti che gestiscono stadi, impianti sportivi, palestre, club e strutture per danza, fitness e culturismo, centri sportivi, piscine e centri natatori;
- b) soggetti che gestiscono teatri, sale da concerto, sale cinematografiche, ivi compresi i servizi di biglietteria e le attività di supporto alle rappresentazioni artistiche, nonché discoteche, sale da ballo, night-club, sale gioco e biliardi;
- c) soggetti che gestiscono ricevitorie del lotto, lotterie, scommesse, ivi compresa la gestione di macchine e apparecchi correlati;
- d) soggetti che organizzano corsi, fiere ed eventi, ivi compresi quelli di carattere artistico, culturale, ludico, sportivo e religioso;
- e) soggetti che gestiscono attività di ristorazione, gelaterie, pasticcerie, bar e pub;
- f) soggetti che gestiscono musei, biblioteche, archivi, luoghi e monumenti storici, nonché orti botanici, giardini zoologici e riserve naturali;
- g) soggetti che gestiscono asili nido e servizi di assistenza diurna per minori disabili, servizi educativi e scuole per l'infanzia, servizi didattici di primo e secondo grado, corsi di formazione professionale, scuole di vela, di navigazione, di volo, che rilasciano brevetti o patenti commerciali, scuole di guida professionale per autisti;
- h) soggetti che svolgono attività di assistenza sociale non residenziale per anziani e disabili;
- i) aziende termali di cui alla legge 24 ottobre 2000, n. 323, e centri per il benessere fisico;
- l) soggetti che gestiscono parchi divertimento o parchi tematici;
- m) soggetti che gestiscono stazioni di autobus, ferroviarie, metropolitane, marittime o aeroportuali;
- n) soggetti che gestiscono servizi di trasporto merci e trasporto passeggeri terrestre, aereo, marittimo, fluviale, lacuale e lagunare, ivi compresa la gestione di funicolari, funivie, cabinovie, seggiovie e ski-lift;
- o) soggetti che gestiscono servizi di noleggio di mezzi di trasporto terrestre, marittimo, fluviale, lacuale e lagunare;
- p) soggetti che gestiscono servizi di noleggio di attrezzature sportive e ricreative ovvero di strutture e attrezzature per manifestazioni e spettacoli;
- q) soggetti che svolgono attività di guida e assistenza turistica;
- r) alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'articolo 10, del d.lgs. 4 dicembre 1997 n. 460 iscritte negli appositi registri, alle organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali e delle province autonome di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, e alle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale, regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano di cui all'articolo 7 della legge 7 dicembre 2000, n. 383, che esercitano, in via esclusiva o principale, una o più attività di interesse generale previste dall'articolo 5, comma 1 del d.lgs. 3 luglio 2017 n.117.

Al comma 4 dell'articolo 61 è stato stabilito come termine per effettuare i versamenti sospesi, ai sensi dei commi precedenti e dell'articolo 8, comma 1, del DL n. 9/2020 - senza applicazione di sanzioni e interessi e in un'unica soluzione - entro il 31 maggio 2020 o mediante rateizzazione fino a un massimo di 5 rate mensili di pari importo a decorrere dal mese di maggio 2020.

Il successivo comma 5 ha invece disposto un periodo di sospensione più lungo per le federazioni sportive nazionali, gli enti di promozione sportiva, le associazioni e le società sportive, professionistiche e dilettantistiche (di cui al comma 2, lettera a), cioè dal 2 marzo al 31 maggio 2020 anziché dal 2 marzo al 30 aprile 2020), prevedendo come termine per i versamenti sospesi in un'unica soluzione entro il 30 giugno 2020 o mediante rateizzazione fino a un massimo di 5 rate mensili di pari importo a decorrere dal mese di giugno 2020.

Invece, l'articolo 62 (*Sospensione dei termini degli adempimenti e dei versamenti fiscali e contributivi*) comma 2, lettera c, ha previsto che tra i versamenti da autoliquidazione, con scadenza tra l'8 marzo 2020 e il 31 marzo 2020, sospesi per i soggetti esercenti attività d'impresa, arte o professione aventi il domicilio fiscale, la sede legale o la sede operativa

nel territorio italiano, con ricavi o compensi non superiori a 2 milioni di euro nel periodo di imposta precedente, rientrano anche quelli relativi ai contributi previdenziali e assistenziali, e ai premi per l'assicurazione obbligatoria.

Informazioni e indicazioni operative, relative alle disposizioni esaminate del DL n. 18/2020 in materia di premi per l'assicurazione obbligatoria, sono state fornite dalla circolare INAIL n. 11 del 27 marzo 2020.

La richiamata circolare ha altresì fornito importanti chiarimenti anche in merito alla sospensione dei termini di versamento dei carichi affidati agli agenti della riscossione ex articolo 68 del DL n. 18/2020 e alla proroga della validità del documento unico di regolarità contributiva (Durc online) ex articolo 103 del DL n. 18/2020.

Anche l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), con la nota del 24 marzo 2020 n. 2211, nel fornire indicazioni operative in relazione alle norme del DL n. 18/2020 che hanno inciso sulle attività di competenza dell'INL, si è soffermato sulle disposizioni del menzionato provvedimento concernenti la sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi assicurativi.

Invece, il Legislatore con la legge del 24 aprile 2020 n. 27 di conversione, con modifiche, del DL n. 18/2020 ha:

- abrogato i decreti-legge 2 marzo 2020 n. 9, 8 marzo 2020 n. 11, e 9 marzo 2020 n. 14, facendo salva la validità degli atti e dei provvedimenti adottati nonché degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi decreti. Il Legislatore ha altresì confermato la sospensione - stabilita dall'articolo 5, comma 1, del DL n. 9/2020 - dei versamenti dei premi per l'assicurazione obbligatoria in scadenza nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 30 aprile 2020 per i soggetti operanti alla data del 23 febbraio nei Comuni di Bertonico, Casalpusterlengo, Castelsereno, Castiglione D'Adda, Codogno, Fombio, Maleo, San Fiorano, Somaglia, Terranova dei Passerini e Vo' (individuati nell'Allegato 1 al D.P.C.M. 1° marzo 2020);
- interamente sostituito il su commentato articolo 61 del DL n. 18/2020 riformulandone il testo<sup>901</sup>;
- inserito all'articolo 78 il comma 2-quinquiesdecies, che ha disposto la sospensione dei versamenti e degli adempimenti di cui all'articolo 61, comma 1, del DL n. 18/2020 per le imprese del settore florovivaistico dalla data di entrata in vigore della legge n. 27/2020 fino al 15 luglio 2020. Per le predette imprese sono stati sospesi anche i versamenti da autoliquidazione relativi all'imposta sul valore aggiunto compresi fra il 1° aprile e il 30 giugno 2020. È stato previsto che i versamenti sospesi fossero effettuati, senza applicazione di sanzioni e interessi, in un'unica soluzione entro il 31 luglio 2020 o mediante rateizzazione fino a un massimo di cinque rate mensili di pari importo a decorrere dal mese di luglio 2020.

Ulteriori sospensioni dei versamenti per i mesi di aprile e maggio 2020 sono state disposte dagli articoli 18 e 21 del DL 8 aprile 2020 n. 23 (c.d. decreto Liquidità) convertito con modifiche dalla legge del 5 giugno 2020 n. 40.

Precisamente, l'articolo 18 ha stabilito la sospensione per i mesi di aprile e di maggio 2020 di una serie di versamenti tra cui, ai commi 2 e 4, i versamenti dei premi per l'assicurazione obbligatoria. Ai sensi del comma 7 dell'articolo 18, il termine entro il quale effettuare i richiamati versamenti sospesi è stato fissato al 30 giugno 2020 in un'unica soluzione o mediante rateizzazione, fino a un massimo di 5 rate mensili di pari importo, a decorrere dal medesimo mese di giugno 2020.

Invece l'articolo 21 del DL n. 23/2020 ha disposto il differimento al 16 aprile 2020 dei versamenti in scadenza al 16 marzo 2020, già differiti al 20 marzo 2020. Si tratta dei versamenti nei confronti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 60 del DL n. 18/2020.

L'INAIL, con la circolare n. 21 del 18 maggio 2020, ha fornito istruzioni operative, anche ad integrazione di quelle già pubblicate con la circolare 27 marzo 2020 n. 11, in merito alla sospensione dei versamenti dei premi assicurativi alla luce delle modifiche operate dalla legge n. 27 del 24 aprile 2020, di conversione del decreto n. 18/2020. Sono stati anche forniti chiarimenti in merito agli articoli 18 e 21 del DL n. 23/2020 recanti ulteriori sospensioni dei versamenti. Infine, la circolare n. 21/2020 reca un importante paragrafo di riepilogo dei periodi di sospensione e dei relativi versamenti sospesi.

Con gli articoli 126 e 127 del DL del 19 maggio 2020 n. 34 (c.d. decreto Rilancio), convertito con modifiche dalla legge n. 77 del 17 luglio 2020, il Legislatore ha disposto il rinvio a settembre 2020 della ripresa dei pagamenti sospesi dall'articolo 18 del DL n. 23/2020, dall'articolo 5 del DL n. 9/2020 e dagli articoli 61 e 62 del DL n. 18/2020 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020.

Nel dettaglio, gli articoli 126 e 127 del DL n. 34/2020 hanno stabilito che i versamenti sospesi dalle richiamate disposizioni siano effettuati, senza applicazione di sanzioni e interessi, in un'unica soluzione entro il 16 settembre 2020 o mediante rateizzazione fino a un massimo di quattro rate mensili di pari importo, con il versamento della prima rata entro il 16 settembre 2020.

---

901 Per approfondimenti si rinvia alla lettura del testo del DL 17 marzo 2020 n. 18, coordinato con la legge di conversione 24 aprile 2020 n. 27.

Con la circolare n. 23 del 27 maggio 2020 l'INAIL ha fornito istruzioni in merito alla riscossione dei premi assicurativi, alla ripresa degli adempimenti e al Durc.

È stato *in primis* ribadito il rinvio al 16 settembre 2020, disposto dal DL n. 34/2020 agli articoli 126 e 127, dei versamenti sospesi, con la precisazione che tale termine deve essere applicato a tutti i regimi di sospensione tranne che per le imprese del settore florovivaistico per le quali la ripresa dei pagamenti deve essere effettuata in un'unica soluzione entro il 31 luglio 2020, o mediante rateizzazione a decorrere dal mese di luglio 2020.

Nello specifico, la circolare n. 23/2020 ha riepilogato che i versamenti da effettuare - senza applicazione di sanzioni e interessi, in un'unica soluzione entro il 16 settembre 2020 o mediante rateizzazione fino a un massimo di quattro rate mensili di pari importo, con il versamento della prima rata entro il 16 settembre 2020 - sono quelli con riferimento alle seguenti sospensioni:

- sospensione dei versamenti stabilita dall'articolo 18, commi 1, 2, 3, 4 e 5 del DL n. 23/2020 rispettivamente, per i mesi di aprile e/o di maggio 2020, per i seguenti soggetti:
  - a) soggetti esercenti attività d'impresa, arte o professione, che hanno il domicilio fiscale, la sede legale o la sede operativa nel territorio dello Stato: con ricavi o compensi non superiori a 50 milioni di euro nel periodo di imposta precedente a quello in corso alla data di entrata in vigore del DL n. 23/2020, che hanno subito una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi di almeno il 33% nel mese di marzo 2020 rispetto allo stesso mese del precedente periodo d'imposta e nel mese di aprile 2020 rispetto allo stesso mese del precedente periodo d'imposta; con ricavi o compensi superiori a 50 milioni di euro nel periodo di imposta precedente a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, che hanno subito una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi di almeno il 50% nel mese di marzo 2020 rispetto allo stesso mese del precedente periodo d'imposta e nel mese di aprile 2020 rispetto allo stesso mese del precedente periodo d'imposta
  - b) soggetti esercenti attività d'impresa, arte o professione, che hanno il domicilio fiscale, la sede legale o la sede operativa nel territorio dello Stato e che hanno intrapreso l'attività di impresa, di arte o professione, in data successiva al 31 marzo 2019;
  - c) enti non commerciali, compresi gli enti del terzo settore e gli enti religiosi civilmente riconosciuti, che svolgono attività istituzionale di interesse generale non in regime di impresa.
- sospensione stabilita dall'articolo 5, comma 1, del DL n. 9/2020 degli adempimenti e dei versamenti dei premi per l'assicurazione obbligatoria in scadenza nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 30 aprile 2020, per i soggetti operanti alla data del 23 febbraio nei Comuni di Bertinico, Casalpusterlengo, Castelgerundo, Castiglione D'Adda, Codogno, Fombio, Maleo, San Fiorano, Somaglia, Terranova dei Passerini e Vo', individuati nell'allegato 1 al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° marzo 2020.
- sospensione stabilita dall'articolo 61, comma 1, lettera b), del DL n. 18./2020 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27) degli adempimenti e dei versamenti dei premi per l'assicurazione obbligatoria, dal 2 marzo 2020 al 30 aprile 2020, per i soggetti indicati al comma 2 del medesimo articolo 61, escluse le federazioni sportive nazionali, gli enti di promozione sportiva, le associazioni e le società sportive professionistiche e dilettantistiche.
- sospensione stabilita dal nuovo comma 5 dell'articolo 61, del DL n. 18/2020 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020 n. 27) per le federazioni sportive nazionali, gli enti di promozione sportiva, le associazioni e le società sportive professionistiche e dilettantistiche degli adempimenti e dei versamenti in scadenza dal 2 marzo al 30 giugno 2020. I soggetti in questione, per effetto del prolungamento della sospensione fino al mese di giugno 2020, beneficiano anche della sospensione delle rate mensili, inclusa la prima. Gli stessi soggetti beneficiano, altresì, della sospensione delle rate mensili, in scadenza nel medesimo periodo dal 2 marzo al 30 giugno 2020. Le rate sospese devono essere versate in unica soluzione entro il 16 settembre 2020.
- sospensione stabilita dall'articolo 62, comma 2, lettera c) del DL n. 18/2020 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020 n. 27) dei versamenti in scadenza nel periodo compreso tra l'8 marzo 2020 e il 31 marzo 2020 per i soggetti esercenti attività d'impresa, arte o professione che hanno il domicilio fiscale, la sede legale o la sede operativa nel territorio dello Stato con ricavi o compensi non superiori a 2 milioni di euro nel periodo di imposta precedente a quello in corso alla data di entrata in vigore del DL n. 18/2020, vale a dire nel periodo di imposta 2019.

Per tutte le sospensioni in discorso, la circolare n. 23/2020 ha precisato che nel caso in cui i versamenti sospesi siano effettuati, anziché in un'unica soluzione entro il 16 settembre 2020, mediante rateizzazione fino a un massimo di quattro rate mensili di pari importo, con il versamento della prima rata entro il 16 settembre 2020, l'importo di ciascuna rata non può essere inferiore a 50,00 euro. Per espressa previsione normativa non è consentito il rimborso di quanto già versato.

Il riepilogo della ripresa degli adempimenti e versamenti sospesi è stato riportato nell'Allegato 2 della circolare n. 23/2020, che annulla e sostituisce il prospetto allegato 5 alla circolare INAIL del 18 maggio 2020 n. 21.

Nella sezione B della circolare in commento sono stati confermati i numeri di riferimento già descritti nella circolare Inail 18 maggio 2020, n. 21 da indicare nel modello F24 alla ripresa dei versamenti, prevista al 16 settembre 2020.

Infine, la circolare INAIL n. 23/2020 reca chiarimenti anche in merito:

- alla modifica apportata- ad opera dell'articolo 81, comma 1, del DL n. 34/2020 - all'articolo 103, comma 2, del DL n. 18/2020 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020), con specifico riferimento al DURC;
- alle modifiche apportate, dall'articolo 154 del DL n. 34/2020, all'articolo 68 del DL n. 18/2020 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27/2020), riguardante la sospensione dei termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione.

Facendo seguito alle circolari del 18 maggio 2020 n. 21 e del 27 maggio 2020 n. 23, l'INAIL il 24 giugno 2020 ha comunicato che è stato attivato il nuovo servizio online Comunicazione sospensioni/recuperi agevolati COVID-19.

Il servizio è accessibile dalla voce di menu *Comunicazione sospensioni/recuperi agevolati agli utenti abilitati ai servizi online dell'INAIL* (soggetti assicuranti e intermediari in possesso di delega) ed è a compilazione guidata. È stato altresì reso disponibile, sul sito dell'Istituto, un apposito manuale per l'utilizzo del servizio in parola.

Pertanto, i soggetti che hanno applicato le sospensioni degli adempimenti e dei versamenti previste dalla normativa sull'emergenza epidemiologica da COVID-19 1 dovranno comunicare all'INAIL, con il nuovo servizio Comunicazione sospensioni/recuperi agevolati COVID-19, di aver effettuato le sospensioni in discorso, specificando, tramite selezione delle apposite opzioni presenti nel servizio, le disposizioni normative applicate, e dichiarando di essere in possesso delle condizioni previste per usufruire del beneficio.

Parimenti, l'INL facendo seguito alla nota n. 2211 del 24 marzo 2020 ha ritenuto opportuno, con la nota del 3 giugno 2020 n. 160, fornire ulteriori indicazioni in merito alle modifiche apportate al DL n. 18/2020 (convertito dalla legge n. 27/2020) dal DL n. 34/2020.

In tal senso, l'INL nella nota n. 160/2020 ha fornito indicazioni anche sulle modifiche agli articoli 61, 62 e 68 del DL n. 18/2020, apportate dagli articoli 126 e 127 del DL n. 34/2020, in merito alla sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali ed assistenziali e premi assicurativi.

Infine, in merito ai versamenti di cui agli articoli 126 e 127 del DL n. 34/2020, l'articolo 97 del DL del 14 agosto n. 104 ha disposto che possano essere effettuati, senza applicazione di sanzioni e interessi, per un importo pari al 50 per cento delle somme oggetto di sospensione, in un'unica soluzione entro il 16 settembre 2020, o, mediante rateizzazione, fino ad un massimo di quattro rate mensili di pari importo, con il versamento della prima rata entro il 16 settembre 2020. Il versamento del restante 50 per cento delle somme dovute potrà invece essere effettuato, senza applicazione di sanzioni e interessi, mediante rateizzazione, fino ad un massimo di ventiquattro rate mensili di pari importo, con il versamento della prima rata entro il 16 gennaio 2021.

Riguardo all'INAIL, anche se non attinente alla sospensione dei versamenti dei premi assicurativi, si segnala che la legge n. 77 del 17 luglio 2020 di conversione, con modifiche, del DL n. 34/2020 ha previsto, oltre a correzioni terminologiche dell'art. 95 (*Misure di sostegno alle imprese per la riduzione del rischio da contagio nei luoghi di lavoro*), l'inserimento del comma 6-bis a norma del quale, al fine di garantire la ripresa delle attività produttive delle imprese in condizioni di sicurezza, in via eccezionale per l'anno 2020, l'INAIL deve utilizzare una quota (pari a 200 milioni di euro) delle risorse derivanti dall'attuazione dell'articolo 8, comma 15, del DL n. 78/2010 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010). Al medesimo fine l'INAIL deve adottare, entro il 15 settembre 2020, un bando per il concorso al finanziamento di progetti di investimento delle imprese ai sensi dell'articolo 11, comma 5, del d.lgs. n. 81/2008, con modalità rapide e semplificate, anche tenendo conto degli assi di investimento individuati con il revocato bando di finanziamento ISI 2019.

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

L'ANMIL costituita nel 1943, tutela e rappresenta - secondo quanto stabilito dal D.P.R. 31 marzo 1979 - la categoria dei mutilati e invalidi del lavoro.

L'Associazione che ha la Direzione Generale a Roma è diffusa in modo capillare sul territorio nazionale con:

- 20 sedi regionali;
- 106 sedi territoriali;
- 200 sezioni locali;
- 500 tra Delegazioni comunali e fiduciariati.

Attualmente l'ANMIL rappresenta e tutela oltre 800.000 vittime del lavoro, comprese le vedove e gli orfani dei caduti sul lavoro. Di queste, ad oggi, circa 300.000 sono iscritte all'Associazione.

L'ANMIL si prefigge scopi di assistenza morale e materiale attraverso la promozione di iniziative tese a migliorare la legislazione in materia di infortuni sul lavoro e di reinserimento lavorativo, nonché di sicurezza nei luoghi di lavoro e prevenzione infortuni.

L'Associazione offre inoltre una serie di servizi tra i quali:

- consulenza legale generica e specialistica;
- assistenza gratuita per questioni connesse al collocamento al lavoro;
- istruzione di pratiche in materia infortunistica, previdenziale ed assistenziale;
- rapporti con gli enti locali per l'erogazione di prestazioni legate all'invalidità;
- invio del periodico "Obiettivo tutela", realizzato ed editato dall'Associazione.

Infine l'ANMIL, per contribuire a diffondere la cultura della sicurezza, promuove iniziative mirate, nazionali e locali, e fornisce informazioni aggiornate attraverso il sito [www.anmil.it](http://www.anmil.it) e i canali social Facebook, Twitter e Instagram.

### **ANMIL**

Direzione generale - Via A. Ravà, 124 - 00142 Roma

Tel. 06.54196-201/205/334 • [anmil@anmil.it](mailto:anmil@anmil.it)

Numero Verde 800.180943 • [www.anmil.it](http://www.anmil.it)