



## **Evoluzione e caratteristiche del sistema normativo della salute e sicurezza sul lavoro**

### **1. Le politiche europee in materia di salute e sicurezza sul lavoro: dal quadro normativo comune all'attuazione nazionale. L'approccio di *soft law* e la semplificazione legislativa**

La legislazione italiana relativa alla salute e sicurezza dei lavoratori (e, in particolare, il d. lgs. n. 81/2008, **c.d. Testo unico in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro – T.U. 2008**) è, in larga parte, il risultato dell'adempimento di precisi impegni di derivazione europea.

Il settore della prevenzione e tutela dei rischi professionali costituisce storicamente il primo nucleo della politica sociale europea: è l'ambito normativo nel quale è stato raggiunto il livello più avanzato di convergenza tra gli ordinamenti giuridici dei diversi Paesi dell'Unione, come previsto dagli artt. 151 e 153 TFUE.

Per conseguire gli obiettivi fondamentali dell'Unione in materia sociale, le istituzioni europee sostengono e completano l'azione degli Stati membri nel settore del «miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori» (così, l'art. 151, co. 1, lett. a), TFUE). Questo impegno è stato rafforzato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione che riconosce all'art. 31 il «diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose».

L'investimento in materia sociale è stato ribadito attraverso il *Pilastro europeo dei diritti sociali*: la Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017 (2016/2095(INI)), accompagnata dalla *Raccomandazione 2017/761* della Commissione europea. In entrambi i documenti si sancisce che «il diritto a condizioni di lavoro sane e sicure comporta anche la prote-

zione dai rischi sul luogo di lavoro» e spetta ai lavoratori «un elevato livello di tutela» dei loro diritti fondamentali; pertanto gli Stati membri sono sollecitati a «dare piena attuazione alla legislazione in materia».

Senza l'impulso dell'Unione e l'attivismo delle istituzioni europee, l'Italia si sarebbe probabilmente adagiata sulla disciplina prevenzionistica di stampo pubblicistico-amministrativo che è stata adottata nella metà del Novecento (anni 1955-56), potendo contare solo sul contributo interpretativo-creativo della giurisprudenza per ampliare e arricchire la tutela giuridica. I giudici penali e quelli del lavoro, infatti, hanno valorizzato specialmente l'obbligo generale di sicurezza posto in capo al datore di lavoro dall'art. 2087 c.c., applicando tale disposizione in collegamento con le norme costituzionali che riconoscono i diritti inviolabili della persona (cfr. artt. 2, 32 e 41, co. 2, Cost.).

L'azione delle istituzioni europee nel settore della prevenzione dei rischi lavorativi s'è sviluppata lungo un arco di tempo che copre circa un quarto di secolo, a partire dagli anni Settanta del secolo passato, seguendo due direzioni principali:

a) l'emanazione d'un ampio *corpus* normativo destinato ad essere recepito nei singoli ordinamenti nazionali, composto da **direttive** che forniscono le definizioni comuni, le strutture e le regole condivise per la tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Il provvedimento più rilevante, che rappresenta l'architrave della legislazione europea, è la **direttiva-quadro 89/391/CEE** del 12 giugno 1989 concernente “*Attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro*”, alla quale si ricollegano una serie di direttive particolari, relative a determinati settori produttivi o specifiche tipologie di rischi professionali.

Questa base normativa europea è stata recepita in Italia dapprima con il d. lgs. n. 626/1994 (oggi abrogato) ed è stata poi trasfusa nel d. lgs. n. 81/2008 (T.U. 2008), attualmente vigente;

b) una serie di programmi pluriennali (dal 1978 sino al 2002) e di strategie d'azione (nei periodi 2002-2006; 2007-2012) finalizzate a stabilire le priorità dell'Unione nel settore della prevenzione dei rischi, da realizzare in collaborazione con i singoli Stati membri.

La *Comunicazione della Commissione europea sul quadro strategico dell'Unione per il periodo 2014-2020* (COM(2014)332, final) è stata successivamente aggiornata con il nuovo *Quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027 – Sicurezza e salute sul lavoro*

*ro in un mondo del lavoro in evoluzione* del 28 giugno 2021 (COM(2021)323, final).

Il quadro strategico per il periodo 2021-2027, annunciato nel piano d'azione del Pilastro europeo dei diritti sociali, stabilisce le priorità e le azioni necessarie per migliorare la salute e la sicurezza nel contesto caratterizzato dalle transizioni verde e digitale, dalle sfide economiche e demografiche, dall'evoluzione del concetto di ambiente di lavoro. Infatti, la Commissione propone alcune modifiche al vigente quadro regolativo dell'Unione, per tener conto del modificarsi del concetto di "luogo di lavoro" con l'introduzione delle forme di lavoro *online* e da remoto, dell'elevato tasso tecnologico nelle attività lavorative e nei modelli imprenditoriali.

La Comunicazione ha sottolineato, inoltre, i risultati sinora raggiunti a livello europeo nell'attività di prevenzione, richiamando il ruolo chiave svolto dall'Agenzia europea per la salute e sicurezza del lavoro (EU-OSHA) nel contribuire all'effettività del diritto dei lavoratori ad un ambiente di lavoro sano e sicuro. Al successo delle politiche per la prevenzione ha contribuito in modo significativo anche la **giurisprudenza della Corte di giustizia**, che ha interpretato le direttive dell'Unione in modo puntuale e rigoroso, incentivando l'applicazione della normativa europea e la formazione d'un linguaggio comune nei diversi ordinamenti nazionali.

Secondo tale giurisprudenza, l'attuazione delle direttive europee in materia di sicurezza sul lavoro deve essere «integrale» (CgCE, 15 novembre 2001, C-49/00) e non sono giustificati ritardi da parte dei Paesi membri nel processo di trasposizione. La Corte ha chiarito che la normativa europea stabilisce il livello «minimo» della tutela dei lavoratori, che gli ordinamenti nazionali sono tenuti ad osservare ed eventualmente a migliorare, rispettando la clausola di non regresso, cioè senza poter abbassare gli *standard* prevenzionistici nazionali che risultino già più elevati (CgCE, 17 dicembre 1998, C-2/97).

La Commissione europea è persuasa che gli investimenti nel settore prevenzionistico possano avvantaggiare anche le imprese, incluse quelle di minori dimensioni, senza considerare che i migliori livelli di salute e sicurezza favoriscono il prolungamento della vita attiva, contrastano gli effetti dell'invecchiamento demografico e dello squilibrio tra giovani e anziani nel mercato del lavoro, contribuendo alla sostenibilità finanziaria dei regimi nazionali di previdenza e sicurezza sociale. Da questo punto di vista, la promozione di elevati *standard* di tutela si raccorda agli obiettivi di sviluppo sostenibile

dell'**Agenda ONU per il 2030** (cfr. spec. obiettivo 3 – salute e benessere; obiettivo 5 – parità di genere; obiettivo 10 – ridurre le disuguaglianze).

Nonostante gli obiettivi raggiunti dalle strategie europee, sono emersi tuttavia alcuni aspetti critici: in particolare, il progressivo appesantimento del processo legislativo dell'Unione e degli Stati membri. Le indagini empiriche svolte dall'Agenzia Europea (EU-OSHA) hanno rimarcato la complessità e l'onerosità degli adempimenti normativi e documentali imposti alle imprese, sollecitando interventi di semplificazione e l'adozione di strumenti normativi flessibili.

Le istituzioni europee hanno cominciato ad utilizzare gli strumenti di *soft law* al posto della normativa inderogabile e delle direttive: indirizzi e orientamenti applicativi, esempi di buone pratiche, campagne promozionali, raccolte di dati statistici sugli andamenti infortunistici, scambi d'informazioni ed esperienze tra i Paesi dell'Unione.

L'uso della normazione leggera si spiega non solo nella prospettiva della semplificazione del carico legislativo per le imprese, ma anche per affrontare le sfide relative alla prevenzione dei c.d. **rischi nuovi ed emergenti**. Si considerano tali i rischi lavorativi collegati ai mutamenti produttivi ed organizzativi, all'introduzione di tecnologie innovative (dalle biotecnologie, alle nanotecnologie, alle tecnologie della comunicazione e dell'informazione), alla diffusione di malattie professionali (di vecchia e nuova generazione) che costituiscono un'inedita frontiera per la disciplina prevenzionistica (Cap. 3, § 1). La protezione dei lavoratori rispetto a questa nuova tipologia di rischi non si presta ad un intervento legislativo uniforme e di tipo tradizionale, ma richiede piuttosto investimenti nella formazione e informazione, nella promozione del benessere lavorativo, nello sviluppo di politiche dell'invecchiamento attivo (*active ageing*) e del *welfare* aziendale.

Un altro rilevante problema, comune a tutti i Paesi dell'Unione europea, riguarda l'applicazione delle regole di prevenzione nelle **imprese di minori dimensioni** e nelle micro-imprese. Queste, infatti, rispetto alle grandi organizzazioni produttive incontrano maggiori difficoltà tecnico-organizzative, oltre a dover sostenere più elevati oneri economici di adeguamento alla legislazione di derivazione europea.

L'imperativo della semplificazione legislativa ha acquisito un rilievo crescente: la Commissione europea ha invitato i Paesi membri ad una valutazione dell'assetto normativo interno, in parallelo ad un'analoga opera di verifica di adeguatezza della regolamentazione attraverso il programma europeo di semplificazione (REFIT). Il processo di revisione intende ridurre gli

oneri burocratici e amministrativi a carico delle imprese, pur con l'impegno di conservare lo *standard* di protezione della salute e sicurezza dei lavoratori sinora conseguito (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *Adeguatezza ed efficacia della regolamentazione (REFIT): Risultati e prossime tappe* – COM(2013)685, final).

L'obiettivo della semplificazione normativa è diventato centrale anche nell'ordinamento italiano, tenuto conto che – forse più di altri sistemi giuridici – il nostro Paese ha adottato una normativa prevenzionistica molto ampia, analitica e dettagliata. In questa prospettiva di alleggerimento dei vincoli giuridici s'inseriscono alcuni interventi che agevolano determinati adempimenti, soprattutto a favore delle imprese di minori dimensioni (ad es., in relazione alla procedura di valutazione dei rischi e alla redazione del documento di sicurezza aziendale: cfr. Cap. 4).

## 2. Lineamenti del sistema prevenzionistico italiano: l'assetto delle fonti

Una delle principali caratteristiche del settore prevenzionistico è rappresentata dall'intreccio tra fonti normative di diverso livello (internazionali, europee, nazionali e regionali), cui si aggiunge una pluralità di regole di diversa natura, definite dall'art. 2, d. lgs. n. 81/2008. Ne deriva un assetto giuridico articolato e altamente complesso.

Il riparto delle competenze legislative in materia di «tutela e sicurezza del lavoro» è previsto dall'art. 117, co. 3, Cost., che attribuisce una **potestà concorrente allo Stato e alle Regioni** (e Province Autonome).

Dopo aver richiamato i vincoli posti dal diritto europeo ed internazionale, il T.U. 2008 (art. 1, co. 1), ribadisce che la disciplina prevenzionistica è conforme al riparto costituzionale delle competenze legislative, a garanzia dell'unità delle norme che individuano **i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali relativi alla salute e sicurezza** dei lavoratori sull'intero territorio nazionale. L'esigenza di unità della legislazione deve tener conto, in ogni caso, delle esigenze di differenziare le misure di protezione in base al genere, all'età, alle condizioni delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati.

Per assicurare la conformità al dettato costituzionale che prevede una potestà concorrente tra Stato e Regioni e allo scopo di prevenire eventuali conflitti tra i poteri legislativi, l'art. 1, co. 2, T.U. 2008 ha introdotto una sorta di "clausola di cedevolezza", secondo la quale la disciplina dettata a livello nazionale si applica «nell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato» ed è destinata a perdere efficacia nell'ipotesi d'un intervento da parte dei legislatori regionali. Resta fermo, comunque, il rispetto dei principi fondamentali della materia che sono riservati alla legislazione dello Stato secondo l'art. 117, co. 3, Cost. (ult. periodo).

In linea di principio, dunque, risulta salvaguardata la potestà legislativa regionale, mentre la normativa statale risulta "cedevole". Peraltro sinora le Regioni non hanno dimostrato un particolare interesse ad esercitare la propria competenza concorrente, preferendo adottare interventi di carattere integrativo o promozionale rispetto alla disciplina di emanazione statale.

La complessità del sistema normativo deriva, come s'è anticipato, dalla ricchezza e dalla varietà della strumentazione giuridica. Alla fonte legislativa (di livello nazionale e regionale) si affiancano altre forme di regolamentazione ispirate al modello della *soft law*, con l'obiettivo di agevolare e di rafforzare il percorso attuativo e l'effettività delle regole di prevenzione:

**Linee-guida e Accordi della Conferenza Permanente Stato-Regioni-Province Autonome** (art. 2, co. 1, lett. z), T.U. 2008): atti di indirizzo e di coordinamento per l'applicazione della legislazione prevenzionistica, predisposte da enti pubblici competenti (Regioni, Ministeri, INAIL) e approvate dalla Conferenza Stato-Regioni e Province Autonome, in ottemperanza al principio costituzionale della leale collaborazione tra i poteri legislativi;

**Norme tecniche e buone prassi** (art. 2, co. 1, lett. u)-v), T.U. 2008): specifiche tecniche, soluzioni organizzative e procedurali, protocolli e prassi operative che possono essere adottate volontariamente dalle imprese ed hanno un ruolo integrativo rispetto alle regole di contenuto vincolistico. Il legislatore prevede che queste forme di regolamentazione "leggera" siano preventivamente valutate e approvate da organismi (nazionali o internazionali) e da istituzioni pubbliche che ne accreditano l'utilità e l'efficacia ai fini prevenzionistici.

Per «norma tecnica», infatti, s'intende una specifica tecnica, la cui osservanza non sia obbligatoria per il datore di lavoro, che sia stata approvata e pubblicata da un organismo internazionale, europeo o nazionale di normizzazione (ad es., UNI). Mentre la «buona prassi» consiste in una soluzione organizzativa, un protocollo o una procedura di sicurezza, adottati volonta-

riamente e coerenti con la legislazione prevenzionistica. Le buone prassi sono elaborate e raccolte da soggetti pubblici (ad es., Regioni, INAIL), oppure anche da soggetti privati (ad es., gli Organismi paritetici previsti dall'art. 51, T.U. 2008), purché validate dalla Commissione consultiva permanente (art. 6, T.U. 2008) che provvede ad assicurare la più ampia condivisione e diffusione della prassi.

Nel corso del tempo la predilezione per l'approccio di *soft law* s'è molto accentuata anche a livello nazionale. Il legislatore italiano ha recepito l'invito della Commissione europea ad utilizzare la normazione leggera, aprendo la via alla tecnica di standardizzazione delle modalità di adempimento degli obblighi di prevenzione, con l'introduzione di modelli procedurali pre-costituiti per la gestione della sicurezza sul lavoro.

Gli interventi attuati con la riforma del *Jobs Act* (cfr. l'art. 20, d. lgs. n. 151/2015) hanno reso disponibili per i datori di lavoro una serie di procedure semplificate per la valutazione dei rischi e per la predisposizione dei piani di sicurezza aziendale. Il *menu* delle opzioni attualmente contemplate dalla normativa nazionale risulta molto ampio e la caratteristica di base di tutti i modelli di gestione della prevenzione – semplificati, standardizzati, informatizzati – sembra quello dell'alleggerimento degli adempimenti di legge (v. *infra* Cap. 4).

Tra le fonti di regole in materia di sicurezza va considerata anche la contrattazione collettiva che può assumere una funzione di specificazione e di integrazione *in melius* della normativa. Il T.U. 2008, del resto, rinvia spesso ai contratti collettivi per un completamento del dettato delle norme: ad esempio, ai fini dell'individuazione dei Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS) e dei loro compiti (v. Cap. 5), oppure per la definizione dei contenuti e delle modalità dell'informazione e della formazione (cfr. Cap. 6).

### 3. Il sistema istituzionale della salute e sicurezza sul lavoro

Tenuto conto del riparto costituzionale delle competenze legislative tra Stato e Regioni, il T.U. 2008 ha individuato alcune sedi di collaborazione istituzionale, prevedendo una fitta rete di organismi pubblici (partecipati dai Ministeri del Lavoro e della Salute, dalle Regioni e dalle parti sociali) con compiti d'indirizzo, consultivi e tecnico-amministrativi.

Il **sistema di promozione della salute e sicurezza** (art. 2, co. 1, lett. *p*), d. lgs. n. 81/2008) comprende «il complesso dei soggetti istituzionali che concorrono, con la partecipazione delle parti sociali alla realizzazione dei programmi di intervento finalizzati a migliorare le condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori».

Tale sistema istituzionale prevede – a livello centrale – la costituzione di un **Comitato d'indirizzo** presieduto dal Ministro della Salute e della **Commissione Consultiva Permanente per la salute e sicurezza sul lavoro**. Entrambi gli organismi raccordano la propria attività – a livello regionale – con i **Comitati regionali di coordinamento**, che a loro volta sono organismi partecipati dalle Regioni (nella persona del Presidente della Giunta o un assessore delegato) e dai rappresentanti degli enti pubblici che, a livello territoriale, hanno compiti nel settore della prevenzione (Ispettorato territoriale del lavoro, ASL, INAIL, INPS) (cfr. artt. 5-7, T.U. 2008).

Al Comitato nazionale d'indirizzo, che è posto al vertice del sistema istituzionale, partecipano i Ministeri competenti (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero della Salute, Ministero dell'Interno, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), oltre ai rappresentanti delle Regioni e delle Province Autonome. Il Comitato ha il compito di stabilire le linee comuni delle politiche nazionali in materia di prevenzione; individuare obiettivi e programmi dell'azione pubblica di miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza; definire la programmazione annuale e i settori prioritari dell'attività di vigilanza pubblica; garantire lo scambio di informazioni tra i soggetti istituzionali al fine di promuovere l'uniformità dell'applicazione della normativa.

La **Commissione consultiva permanente** (art. 6, d. lgs. n. 81/2008) è competente ad esaminare i problemi applicativi della disciplina di prevenzione e a formulare proposte per il suo miglioramento. Svolge, inoltre, rilevanti compiti di validazione delle buone prassi e dei codici di condotta adottati su base volontaria. Elabora modelli di valutazione dei rischi lavorativi, procedure standardizzate e semplificate per la gestione della sicurezza nelle imprese di minori dimensioni. In particolare, elabora metodologie di analisi in relazione al rischio *stress*-lavoro correlato e favorisce l'adozione dei Modelli di Organizzazione e di Gestione ai sensi dell'art. 30, T.U. 2008, verificandone l'applicabilità (v. *infra* Cap. 7).

Infine, La Commissione consultiva promuove la considerazione della differenza di genere in relazione alla valutazione dei rischi nei luoghi di lavoro e alla predisposizione delle idonee misure di prevenzione.

L'apparato istituzionale è completato dal **Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP)**, costituito ai sensi dell'art. 8, d. lgs. n. 81/2008 (modificato dal d.l. n. 146/2021, conv. in l. n. 215/2021), con il compito di fornire la base dei dati «utili per orientare, programmare, pianificare e valutare l'efficacia dell'attività di prevenzione ... e per indirizzare l'attività di vigilanza». In particolare, gli organi di vigilanza alimentano un'apposita sezione del SINP dedicata alle sanzioni irrogate per la violazione della normativa.

Il SINP ha una composizione articolata: è costituito da una parte ministeriale (Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero della Salute, Ministero dell'Interno e Dipartimento della Presidenza del Consiglio per la transizione digitale), da una componente regionale (Regioni e Province Autonome), dagli Enti pubblici nazionali (INPS, INAIL, INL-Ispettorato Nazionale del lavoro), con il contributo del CNEL (Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro). Partecipano inoltre le parti sociali attraverso un'attività di consultazione periodica sui flussi informativi che riguardano gli infortuni e il quadro dei rischi (anche in un'ottica di genere), gli interventi di prevenzione e quelli di vigilanza.

L'INAIL (Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro) provvede alla gestione tecnica e informatica del SINP e rende disponibili le informazioni necessarie per il raggiungimento degli obiettivi della prevenzione da parte di tutti i soggetti istituzionali.

Nell'ambito del sistema istituzionale, assume un ruolo di ausilio e di supporto anche la **Commissione per gli interpelli**, costituita presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con la partecipazione di rappresentanti del Ministero della Salute e delle Regioni e Province Autonome (art. 12, d. lgs. n. 81/2008).

La Commissione ha il compito di fornire risposta agli interpelli presentati da sindacati e da ordini professionali su questioni di carattere generale in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Le indicazioni fornite rilevano come criteri interpretativi per l'applicazione della normativa prevenzionistica e costituiscono direttive per l'esercizio della vigilanza pubblica.

#### 4. Le parole-chiave della sicurezza sul lavoro

Il T.U. 2008 ha introdotto nell'ordinamento giuridico alcune parole “nuove” che assumono un ruolo-chiave per comprendere i fondamenti del

sistema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e le sue prospettive di evoluzione.

**Prevenzione** (art. 2, co. 1, lett. *n*), d. lgs. n. 81/2008): secondo il concetto-base della «prevenzione assoluta», chiaramente esplicitato nel diritto europeo, il datore di lavoro assume l'obbligo di garantire la salute e sicurezza «in tutti gli aspetti connessi al lavoro» (art. 5, § 1, dir. 89/391/CEE), impegnandosi a valutare l'insieme dei rischi professionali con particolare riguardo alla «scelta delle attrezzature di lavoro e delle sostanze o dei preparati chimici e nella sistemazione dei luoghi di lavoro» (art. 6, co. 3, lett. *a*), dir. 89/391/CEE).

Questa nozione ampia di prevenzione si ricollega al dettato costituzionale che all'art. 32 individua la salute come diritto fondamentale e inviolabile della persona, nonché quale interesse della collettività. La norma costituzionale estende il suo ombrello protettivo negli ambienti di lavoro, a garanzia di un bene fondamentale che si sostanzia nell'integrità psico-fisica, ma include anche la generale condizione di benessere della persona.

La nozione giuridica di prevenzione è servita a ri-orientare l'intero sistema normativo verso un concetto “aperto” di rischio lavorativo. L'oggetto dell'obbligo posto a carico del datore di lavoro s'identifica con la gestione completa e integrata di tutti i rischi professionali, e con il dovere di fare (o non fare) tutto ciò che occorre per evitare la lesione dell'integrità della persona del lavoratore.

Nella definizione della prevenzione, infatti, si riflette il contenuto dell'art. 2087 c.c. che impone al datore di attuare il complesso delle misure necessarie per la tutela della persona «anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica». Anzi, la nozione di prevenzione introdotta del T.U. 2008 va oltre il contenuto della disposizione codicistica, perché collega la tutela del luogo di lavoro con l'ambiente esterno, esigendo il «rispetto della **salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno**».

La correlazione tra la sicurezza dell'ambiente di lavoro e di quello esterno può sembrare scontata. In realtà, i due temi hanno intrattenuto più spesso una relazione tra loro conflittuale, per l'ovvia ragione che un'impresa inquinante o un'attività produttiva dannosa per l'ambiente offre comunque posti di lavoro. Il T.U. 2008 sembra voler ristabilire un rapporto corretto tra l'ambiente interno e quello esterno sul presupposto che l'attività di prevenzione è destinata ad avere un impatto ampio, che comprende anche la protezione della salute del cittadino-lavoratore e l'integrità della sua sfera vitale. Il testo dell'art. 41, co. 2, Cost. (modificato dalla l. cost. n. 1/2022) ha riconosciuto

la tutela della salute e dell'ambiente tra i beni giuridici che non possono essere incisi dalla libertà economica e d'impresa.

La correlazione tra l'ambiente interno e quello esterno è apparsa evidente con la pandemia da Covid-19, quando un rischio sanitario generico, che riguarda tutta la popolazione, è stato affrontato e gestito, all'interno dei luoghi di lavoro, come un rischio lavorativo. Si tratta, infatti, di un rischio per la salute che è comune a tutta la collettività, ma comporta un aggravamento del pericolo di contagio a carico del cittadino-lavoratore (cfr. *infra* Cap. 3).

**Salute** (art. 2, co. 1, lett. o), T.U. 2008): si deve in gran parte alla fonte normativa europea l'affermazione d'un concetto ampio e onnicomprensivo di salute della persona che lavora. In passato riferita solo all'integrità fisica, la nozione di salute si è successivamente arricchita con la considerazione del profilo psichico/psicologico e relazionale, per aprirsi infine alla condizione di **benessere** della persona nell'ambiente di lavoro.

A tale nozione ampia s'ispira la definizione legislativa che allude ad «uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità».

Non si tratta solo d'un rimodellamento concettuale, che pure è importante: infatti, si può considerare acquisita una nozione «globale» di salute del lavoratore nel senso indicato nelle fonti europee ed internazionali (spec. Organizzazione Mondiale della Sanità – OMS). Nella prospettiva della tutela integrale del diritto alla salute, il T.U. 2008, la legislazione e la contrattazione collettiva hanno portato alla luce l'esistenza di rischi psico-sociali, i fenomeni di *stress* e le molestie morali nell'ambiente di lavoro (cfr. Cap. 3, § 4).

**Valutazione dei rischi** (art. 2, co. 1, lett. q), T.U. 2008): in coerenza con l'art. 6 della direttiva-quadro 391/89/CEE, il legislatore individua il compito principale del datore di lavoro e il perno sul quale si fonda il sistema di prevenzione aziendale. La valutazione dei rischi lavorativi generati da ogni organizzazione produttiva richiede una «valutazione globale e documentata», riferita a «tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nell'ambito dell'organizzazione». La finalità è quella di «individuare le adeguate misure di prevenzione e protezione» ed «elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza». La valutazione comporta un processo dinamico, che segue l'evoluzione e le modificazioni della rischiosità nell'ambiente di lavoro, e punta al progressivo miglioramento nel tempo dello *standard* di prevenzione.

**Responsabilità sociale delle imprese** (art. 2, lett. ff), T.U. 2008): tra i concetti-chiave della sicurezza sul lavoro viene evocata anche la responsabi-

lità sociale dell'impresa (RSI), definita per la prima volta dal legislatore italiano in coerenza con gli indirizzi europei (cfr. Commissione europea, *Libro Verde per promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, COM(2001)366 def.; Comunicazione della Commissione sulla *Strategia rinnovata dell'Ue per il periodo 2011-2014 in materia di responsabilità sociale delle imprese* – COM(2011)681 def.).

La definizione della RSI ricalca fedelmente quella europea: «integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle aziende e organizzazioni nelle loro attività commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate».

Si tratta di una formula che ha plurime applicazioni, ma quando è riferita all'attività prevenzionistica significa che – al di là dell'adempimento alle norme di legge – le imprese sono invitate ad assumere volontariamente iniziative, comportamenti e prassi idonee a migliorare i livelli di protezione dei lavoratori. Il legislatore italiano (come quello europeo) è consapevole del fatto che un'autentica cultura della sicurezza e un approccio promozionale possono conseguire risultati migliori rispetto all'irrigidimento normativo e alla minaccia della sanzione.

## **I destinatari e l'ambito di applicazione della tutela della salute e sicurezza sul lavoro**

### **1. Il campo di applicazione e i destinatari della tutela prevenzionistica**

Il campo di applicazione del T.U. 2008 è davvero molto ampio. Anzitutto, la disciplina prevenzionistica riguarda «tutti i settori di attività, privati e pubblici» e tutte le tipologie di rischio professionale (art. 3, co. 1, d. lgs. n. 81/2008).

Disposizioni particolari riguardano i settori elencati dall'art. 3, co. 2, T.U. 2008 (ad es., Forze armate e di Polizia, Arma dei Carabinieri, Vigili del Fuoco, Strutture Giudiziarie e penitenziarie, Università, Istituti di istruzione), nei quali occorre tener conto delle «effettive particolari esigenze connesse al servizio espletato o alle peculiarità organizzative». A tal fine, si rinvia all'emanazione di appositi decreti ministeriali che dettano norme di adeguamento e di dettaglio.

Dal punto di vista soggettivo, il campo di applicazione del sistema normativo di prevenzione trova il suo perno nella definizione di «**lavoratore**» (art. 2, co. 1, lett. *a*), T.U. 2008). Tale nozione individua la persona che svolge un'attività lavorativa nell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, a prescindere dal tipo o dalla forma contrattuale, nonché dalla presenza o meno di un corrispettivo economico per l'attività svolta, quindi anche al solo scopo di formazione e apprendimento.

Da tale ampia nozione sono espressamente esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari, come previsto dalla direttiva-quadro europea del 1989: tale esclusione, molto criticata in dottrina, risponde probabilmente all'esigenza di non accollare gravosi obblighi prevenzionistici alle fami-

glie, ma è sempre meno giustificata alla luce del progressivo incremento della domanda di servizi di cura e domiciliari. Maggiori tutele in tema di informazione, formazione e valutazione dei rischi dei lavoratori domestici sono sollecitate dalle istituzioni internazionali, in particolare da parte dell'OIL (cfr. Convenzione n. 189 del 2011 sul lavoro dignitoso per lavoratrici e lavoratori domestici e la correlata Raccomandazione n. 201 sul lavoro dignitoso per lavoratrici e lavoratori domestici; OIL, Ufficio per l'Italia, *Il lavoro domestico durante l'emergenza da COVID-19*, aprile 2020).

La principale caratteristica della nozione di «lavoratore» consiste nel riferimento sostanziale alla persona che si trova assoggettata al rischio generato dall'organizzazione produttiva. Si spiega in questa logica anche l'elenco dei c.d. **soggetti equiparati** che, pur non essendo lavoratori subordinati, risultano sottoposti al medesimo rischio nell'ambiente di lavoro (soci lavoratori; tirocinanti; studenti universitari, allievi degli istituti di istruzione e partecipanti a corsi di formazione professionale che utilizzino attrezzature, sostanze pericolose o frequentino laboratori).

L'ambito soggettivo di applicazione del T.U. 2008, tuttavia, supera l'area del lavoro subordinato e dei soggetti c.d. equiparati. Con un'affermazione di principio molto impegnativa, il legislatore stabilisce che la tutela dev'essere rivolta «a tutti i lavoratori e lavoratrici, **autonomi e subordinati**, nonché ai soggetti ad essi equiparati», sia pure con le specificazioni e le modulazioni che sono tassativamente previste dallo stesso T.U. 2008 (art. 3, co. 4).

Una specifica disciplina prevenzionistica riguarda le **attività di volontariato** e si applica nei confronti di volontari, di coloro che effettuano il servizio civile e svolgono attività a favore di associazioni di promozione sociale, associazioni sportive dilettantistiche e associazioni religiose. Tali soggetti sono considerati alla stregua dei lavoratori autonomi, ai quali si rivolge l'art. 21, T.U. 2008. In aggiunta, però, l'organizzazione di volontariato è tenuta ad assicurare «dettagliate informazioni» sui rischi specifici esistenti nei luoghi in cui il volontario dovrà operare e sulle misure di prevenzione e gestione delle emergenze. Nell'ipotesi di interferenza con altre attività, l'organizzazione o l'associazione dovrà adottare le «misure utili» per eliminare o almeno ridurre la presenza di rischi (art. 1, co. 12-*bis*, T.U. 2008).

## 2. La tutela della salute e sicurezza nei lavori flessibili

La prevenzione dei rischi professionali viene graduata e modulata dal legislatore in alcune occasioni (ad es., il distacco del lavoratore), per le forme di **lavoro c.d. flessibile** (ad es., somministrazione di personale; lavoro intermittente; lavoro accessorio), per le modalità di lavoro attraverso l'uso delle tecnologie (ad es., il lavoro a distanza con collegamento informatico e telematico: art. 3, co. 10, T.U. 2008).

In tali ambiti, il legislatore è intervenuto allo scopo di ripartire o distribuire gli obblighi prevenzionistici (ad es., tra l'agenzia di somministrazione e l'utilizzatore), e non di rado per alleggerire i vincoli a carico del datore di lavoro (ad es., per quanto riguarda la semplificazione della documentazione di sicurezza e gli adempimenti in materia di formazione: cfr. art. 3, co. 13-bis e co. 13-ter, T.U. 2008). Tuttavia, è stato precluso l'utilizzo delle principali forme di flessibilità del lavoro quando non sia stata previamente effettuata la valutazione di rischi e sia assente il documento aziendale di sicurezza (ad es., in relazione all'adozione del contratto a termine, del lavoro intermittente, della somministrazione di personale).

Una ripartizione degli obblighi di tutela riguarda l'istituto del comando o **distacco dei lavoratori**, pubblici e privati (art. 3, co. 6, T.U. 2008). Il datore di lavoro che procede al distacco ha il dovere di fornire al lavoratore le informazioni e la formazione relativa ai rischi tipici e generalmente connessi alle mansioni che saranno svolte presso l'organizzazione del datore distaccatario. Tutti gli altri obblighi di sicurezza restano a carico della struttura organizzativa (pubblica o privata) che ospita il lavoratore in regime di distacco. Del resto, la condizione di rischiosità alla quale il lavoratore si trova sottoposto è generata (e deve essere governata) dall'organizzazione presso cui si svolge l'attività in distacco.

Una regola simile si applica anche nell'ipotesi della **somministrazione di personale**, in quanto gli obblighi di prevenzione vengono ripartiti tra l'agenzia di somministrazione e il datore di lavoro utilizzatore.

Da un lato, l'agenzia di somministrazione informa i lavoratori sui rischi connessi alle attività produttive e assicura l'addestramento necessario all'uso delle attrezzature per lo svolgimento dell'attività per la quale sono assunti (anche se il contratto di somministrazione di personale può stabilire che tale obbligo sia adempiuto dal soggetto utilizzatore). D'altro lato, l'impresa utilizzatrice adempie, nei confronti dei lavoratori somministrati, ai medesimi obblighi di prevenzione e protezione cui è tenuta, per legge e per contratto

collettivo, nei confronti dei propri dipendenti (art. 35, co. 4, d. lgs. n. 81/2015). In effetti, una volta attuata la somministrazione, non c'è alcuna differenza, quanto alla presenza di rischi professionali, tra i lavoratori somministrati e i dipendenti dell'impresa utilizzatrice.

Nei confronti dei lavoratori che effettuano prestazioni di **lavoro occasionale** (già definito dal legislatore «occasionale e accessorio») verso corresponsione dei c.d. buoni lavoro (cfr. art. 54-*bis*, d.l. n. 50/2017, conv. in l. n. 96/2017), le misure di prevenzione si applicano solo quando la prestazione sia svolta a favore di un committente professionista o imprenditore. Negli altri casi (ad es., quando le prestazioni siano rese a persone fisiche e famiglie), i lavoratori occasionali sono considerati alla stregua dei lavoratori autonomi ai quali si applica esclusivamente l'art. 21, T.U. 2008. Peraltro, è stato previsto un più ampio, pressoché completo, esonero dal dovere di applicare la disciplina prevenzionistica rispetto a particolari tipologie di attività svolte in modo occasionale (ad es., assistenza domiciliare; piccoli lavori domestici a carattere straordinario; insegnamento privato supplementare) (art. 3, co. 8, d. lgs. n. 81/2008).

Quanto al **lavoro intermittente**, che prevede l'espletamento di prestazioni in modo discontinuo o per periodi predeterminati, non sono stabilite dal T.U. 2008 apposite regole di prevenzione. In verità, l'esposizione al rischio del lavoratore intermittente è analoga a quella degli altri lavoratori dell'impresa, tuttavia, la breve durata e, appunto, l'intermittenza della prestazione lavorativa possono determinare un'accentuazione dei comuni fattori di rischio. Pertanto, la disciplina di questa forma di lavoro (art. 15, d. lgs. n. 81/2015) introduce uno specifico obbligo d'informazione a carico del datore, il quale deve indicare nel contratto individuale le «misure di sicurezza necessarie in relazione al tipo di attività» assegnata al lavoratore intermittente (obbligo ribadito dal d. lgs. n. 104/2022).

### 3. L'applicazione del T.U. 2008 nel lavoro autonomo e parasubordinato

L'estensione della tutela prevenzionistica al di fuori dall'area della subordinazione ha consentito di applicare, a favore del **lavoro autonomo e parasubordinato**, alcune specifiche tutele (anche se abbastanza limitate): ad es., in materia di formazione, uso dei dispositivi di protezione

(DPI), sicurezza delle attrezzature di lavoro, fruizione della sorveglianza sanitaria.

Vero è che gli oneri economici connessi all'applicazione di tali misure di tutela sono in prevalenza poste a carico dello stesso lavoratore autonomo. In particolare, la formazione in materia di sicurezza e la sorveglianza sanitaria in relazione ai rischi sono «in facoltà» del lavoratore autonomo e, in ogni caso, ricadono economicamente in capo allo stesso (art. 21, co. 2, T.U. 2008).

In una condizione non dissimile si trovano i coltivatori diretti, i soci delle società semplici operanti nel settore agricolo, gli artigiani e i piccoli commercianti: tutti questi soggetti sono accomunati dalla disciplina prevista dall'art. 21, d. lgs. n. 81/2008. Altrettanto può dirsi – come si è già osservato (cfr. § 1) – per le attività dei volontari (art. 3, co. 12-*bis*, T.U. 2008) e per il lavoro occasionale tramite buoni lavoro che sia prestato favore di soggetti non imprenditoriali (art. 3, co. 8, T.U. 2008).

Ciò significa che l'area del lavoro autonomo, nella quale la normativa di protezione raggiunge un'operatività solo parziale, tende in modo progressivo ad ampliarsi, anche per effetto delle assimilazioni compiute dagli interventi legislativi finalizzati ad un alleggerimento degli oneri collegati alla sicurezza per determinate tipologie di attività.

In relazione alle prestazioni svolte in regime di autonomia, l'art. 3, co. 11, d. lgs. n. 81/2008 ha previsto uno zoccolo minimo di garanzia, con la possibilità di richiamare (oltre all'art. 21, d. lgs. n. 81/2008) anche la disciplina di prevenzione prevista per l'appalto e per l'esternalizzazione di lavori, servizi e forniture, nelle ipotesi in cui il lavoratore autonomo o il professionista sia affidatario e abbia stipulato un contratto d'opera con il Committente (art. 26, d. lgs. n. 81/2008) (cfr. Cap. 7).

Una parziale applicazione della tutela della salute e sicurezza riguarda, inoltre, il lavoro parasubordinato e, in particolare, le **collaborazioni coordinate e continuative** di cui all'art. 409, n. 3, c.p.c.

Quando la prestazione del collaboratore si svolga nell'ambito dei luoghi di lavoro del Committente trova una completa applicazione il T.U. 2008. In tale situazione, infatti, il collaboratore coordinato e continuativo si trova esposto al medesimo rischio al quale sono sottoposti i lavoratori che sono alle dipendenze del Committente (art. 3, co. 7, d. lgs. n. 81/2008). Viceversa, in ogni altra ipotesi – cioè, quando l'attività sia eseguita all'esterno dei locali dell'impresa committente – la tutela del collaboratore è limitata alle misure previste dall'art. 21, T.U. 2008 per il lavoro autonomo.

Si tratta, peraltro, di una protezione giuridica largamente insufficiente nei confronti di collaboratori che, pur se autonomi, si trovano in una condizione di debolezza contrattuale e di dipendenza economica rispetto al Committente.

Si potrebbe inoltre obiettare che la normativa non tiene conto delle collaborazioni che si svolgono in modo ibrido, in parte all'interno e in parte all'esterno dei locali dell'impresa committente. Ma soprattutto è la nozione giuridica di «luogo di lavoro» che appare in profonda trasformazione, tenuto conto dei nuovi modelli organizzativi dell'impresa e dell'impiego intensivo delle tecnologie. La norma dovrebbe, quindi, essere interpretata con necessaria elasticità, anche perché limitare o circoscrivere la tutela del collaboratore in ragione della sua frequentazione o meno dei locali fisici dell'impresa committente appare troppo riduttivo.

Un discorso diverso riguarda i collaboratori coordinati e continuativi che prestano un'attività (etero)organizzata dal Committente attraverso i suoi poteri imprenditoriali (art. 2, co. 1, d. lgs. n. 81/2015).

I **collaboratori etero-organizzati**, infatti, si trovano in una condizione giuridica e fattuale che attenua ulteriormente la loro autonomia (rispetto ai collaboratori di cui all'art. 409, n. 3, c.p.c.), perciò il legislatore ha direttamente riconosciuto l'applicazione di tutta la disciplina del lavoro subordinato, senza eccezioni.

Dunque, sebbene il T.U. 2008 non consideri espressamente queste figure di collaboratori autonomi ed etero-organizzati dal Committente, è assicurata loro un'integrale tutela prevenzionistica in forza del rinvio *ex lege* e automatico alla regolamentazione del lavoro subordinato.

#### 4. La prevenzione dei rischi nel lavoro a distanza

La normativa prende in considerazione la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori subordinati che effettuano prestazioni a distanza, mediante un collegamento informatico o telematico.

Il legislatore allude, in primo luogo, ai telelavoratori pubblici e privati (come individuati dal D.p.r. n. 70/1999 e dall'accordo-quadro europeo sul telelavoro 16 luglio 2002), ma la definizione normativa del lavoro a distanza è, in realtà, molto ampia e consente di ricomprendere tutte le forme di lavoro che si svolgono da remoto avvalendosi di strumenti tecnologici (art. 3, co. 10, d. lgs. n. 81/2008).

Secondo la definizione dell'accordo-quadro del 2002, stipulato dai sindacati europei (CES, UNICE/UEAPME e CEEP), il **telelavoro** si svolge fuori dai locali dell'impresa, normalmente al domicilio del lavoratore. L'accordo europeo è stato recepito in Italia dall'accordo interconfederale del 9 giugno 2004, ma la contrattazione collettiva (anche aziendale) ha previsto la sperimentazione di altre varianti: come il telelavoro c.d. satellitare, adottato da alcuni enti pubblici (ad es., INPS), che consente al dipendente di svolgere le proprie mansioni da una qualunque struttura dell'ente, in modo da ridurre/annullare il tempo dello spostamento casa-ufficio.

Il datore di lavoro è responsabile della tutela della salute e della sicurezza ed è tenuto ad informare il telelavoratore delle politiche aziendali in materia di prevenzione, in particolare in ordine all'esposizione al rischio nell'uso del videoterminale. Al fine di verificare la corretta applicazione delle misure di tutela, il datore di lavoro, le rappresentanze dei lavoratori e/o le autorità competenti hanno accesso al luogo in cui viene svolto il telelavoro: tale accesso è subordinato a preavviso e al consenso del lavoratore se si tratta di telelavoro domiciliare.

La disciplina del T.U. 2008 ricalca in gran parte le previsioni dell'accordo-quadro europeo e del successivo accordo interconfederale di recepimento.

Ai lavoratori che prestano la propria attività a distanza si applicano le misure del Titolo VII relativo al lavoro mediante videoterminali e, nell'ipotesi in cui il datore fornisca gli strumenti tecnologici per la prestazione a distanza (anche a mezzo di terzi soggetti), questi devono essere conformi ai requisiti di sicurezza previsti dal Titolo III per le attrezzature di lavoro. Il lavoratore a distanza può richiedere ispezioni per verificare la corretta attuazione della disciplina prevenzionistica, ma anche il datore di lavoro, RLS e organi pubblici di vigilanza possono accedere al luogo dove si svolge la prestazione, previo consenso del lavoratore quando si tratti del suo domicilio.

La prestazione a distanza espone a rischi di natura psico-sociale, in particolare derivanti dalla condizione di isolamento rispetto ai lavoratori interni all'azienda. Pertanto, a carico del datore è stata prevista l'adozione di misure organizzative dirette a prevenire la solitudine e l'isolamento, consentendo al lavoratore da remoto di partecipare alla comunità di lavoro e di accedere alle informazioni che riguardano la vita aziendale.

In seguito all'introduzione del **lavoro agile** con l. n. 81/2017, il catalogo delle forme di lavoro a distanza si è ampliato. In questa occasione, il legisla-

tore ha dettato alcune regole specifiche in materia di salute e sicurezza, senza peraltro preoccuparsi di stabilire un puntuale raccordo con il T.U. 2008. Sorge pertanto il dubbio se la disciplina dettata per questa particolare modalità lavorativa abbia un carattere speciale ed eventualmente derogatorio rispetto alla normativa generale.

Trattandosi di una modalità di esecuzione del lavoro subordinato definita con accordo tra le parti (secondo l'art. 18, co. 1, l. n. 81/2017), sarebbe ragionevole ritenere che la tutela dello *smart worker* non possa deviare o derogare rispetto alle regole generali, salvo gli adattamenti richiesti dalle caratteristiche della prestazione che si svolge senza precisi vincoli di orario o di luogo. Eppure, alcune interpretazioni propendono per la soluzione opposta, considerando esaustiva la disciplina dettata per il lavoro agile e in grado di escludere l'applicazione del T.U. 2008, limitando così l'obbligo di sicurezza all'assolvimento di alcuni adempimenti *ad hoc*.

In base alla normativa del lavoro agile, infatti, il datore è tenuto ad assicurare il buon funzionamento degli strumenti tecnologici forniti al lavoratore, nonché a consegnare a quest'ultimo e al RLS, con cadenza almeno biennale, un'informativa scritta nella quale sono individuati i rischi generici e specifici connessi all'attività da remoto. Al contempo, il lavoratore agile è tenuto a cooperare attivamente all'attuazione delle misure di prevenzione predisposte dal datore per fronteggiare i rischi connessi alla prestazione eseguita all'esterno dei locali aziendali. L'art. 22, l. n. 81/2017 non aggiunge altro.

È lecito tuttavia dubitare dell'esonero rispetto all'applicazione della normativa generale, che ha natura inderogabile ed è assistita da un apparato sanzionatorio penale. Una circolare INAIL (n. 48 del 2017) ha richiamato l'obbligo datoriale di applicare, quanto meno, il Titolo III del T.U. 2008 relativo alla sicurezza delle attrezzature di lavoro e all'uso dei dispositivi individuali di protezione (DPI). A queste previsioni si potrebbe aggiungere anche il Titolo VII che riguarda la sicurezza del lavoro ai videoterminali e l'art. 3, co. 10, d. lgs. n. 81/2008 che introduce misure di contrasto del rischio di isolamento per tutti i lavoratori che effettuano un'attività mediante un collegamento informatico o telematico (cfr. Cap. 3, § 5).

Per ragioni di coerenza, inoltre, si ritiene che sussista un dovere di garantire nel tempo la sicurezza degli strumenti tecnologici assegnati al lavoratore agile anche assicurando un'adeguata manutenzione. In aggiunta alle scarse previsioni della l. n. 81/2017, la contrattazione collettiva ha previsto talora l'introduzione di interventi formativi specifici a favore degli *smart workers*