

Gaetano Natullo

La sicurezza sul lavoro tra bulimia normativa e anoressia delle prassi

Sommario: 1. I *dejà vu* della tutela della salute sui luoghi di lavoro. 2. La formazione sulla sicurezza nel nuovo Accordo Stato-Regioni. 3. Gli annosi problemi di effettività: edilizia ed appalti. Ragioni e contenuti dei recenti interventi normativi. 4. Il nuovo intervento legislativo (d.l. n. 159/2025). 5. Sicurezza del lavoro e tutele legislative tra repressione e promozione.

1. *I déjà vu della tutela della salute sui luoghi di lavoro*

L'anno trascorso ha visto l'emanazione di due importanti interventi regolativi sul tema che qui ci occupa: il primo (in ordine temporale) è costituito dall'Accordo Stato-Regioni in materia di formazione (di seguito ASR)¹; il secondo, dal d.l. 31 ottobre 2025 n. 159, regolarmente convertito in legge². Se si considera poi che i predetti interventi sono stati preceduti, negli ultimi anni, da diversi altri provvedimenti legislativi, emanati con decreti d'urgenza e/o inseriti in provvedimenti, se non *omnibus*, comunque di contenuto più ampio ed eterogeneo rispetto a salute e sicurezza sul lavoro³,

¹ Accordo, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, del decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, finalizzato alla individuazione della durata e dei contenuti minimi dei percorsi formativi in materia di salute e sicurezza, di cui al medesimo decreto legislativo n. 81 del 2008, atti n. 59/CSR del 17 aprile 2025.

² D.l. n. 159/2025, convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2025 n. 198.

³ D.l. 4 maggio 2023 n. 48, conv. con l. 3 luglio 2023 n. 85; d.l. 2 marzo 2024 n. 19 (PNRR), conv. con l. 29 aprile 2024 n. 56; l. 13 dicembre 2024 n. 203 (Collegato lavoro). Ciò

appare utile un approfondimento, che parta dall'esame nel merito degli ultimi due provvedimenti, al contempo cogliendo l'occasione per qualche riflessione di più ampio respiro che coinvolga anche i precedenti.

Punto di partenza non può non essere la constatazione del permanente stato emergenziale in cui la questione della tutela della salute sui luoghi di lavoro pare condannata a trovarsi nel nostro paese. Non si può non considerare che gli interventi legislativi in questione sono stati spesso emanati a ridosso di tragici eventi di infortuni sul lavoro e dunque anche in qualche maniera indotti dall'onda emotiva a questi ultimi naturalmente conseguente.

Come pure, non può obliterarsi un'altra negativa peculiarità del nostro "diritto della sicurezza sul lavoro" (ma più in generale anche del nostro diritto *tout court*) evidenziata in particolare dall'Accordo Stato-Regioni: quella cioè di lasciare troppo spesso in un limbo temporale la piena attivazione della disciplina legislativa, qualora quest'ultima rinvi il suo completamento a norme secondarie integrative. Come noto, infatti, diverse previsioni di questo tipo sono contenute nel c.d. Testo Unico delle norme su salute e sicurezza sul lavoro (d.lgs. n. 81/2008, da ora TUSL) ed hanno avuto attuazione con notevole ritardo; tra queste, come si vedrà, anche il nuovo Accordo Stato-Regioni sulla formazione. Tema, quest'ultimo, sicuramente centrale nell'impalcatura legislativa, e la cui pronta attuazione (aggiornamento) avrebbe meritato tempi ben più rapidi rispetto a quelli riscontrati.

Infine, un'ultima lente di lettura non può non riguardare la strategia di politica del diritto seguita dal legislatore: si continua infatti a privilegiare l'emanazione di successivi interventi urgenti di manutenzione, piuttosto che intervenire con una più radicale revisione complessiva del testo del 2008, anche considerando che, come si avrà modo di verificare *infra*, il decreto del 2025 presenta contenuti assai articolati che investono più norme e profili del TUSL, e che certamente non mancherebbero motivi per un intervento più ragionato e sistematico di aggiornamento del quadro legislativo.

2. *La formazione sulla sicurezza nel nuovo Accordo Stato-Regioni*

Sulla base delle considerazioni introduttive di cui sopra, possiamo passare ad esaminare il merito degli interventi normativi, partendo dall'Accordo sulla formazione.

Chi si occupa di salute e sicurezza sul lavoro sa bene l'importanza del tema della formazione. Si tratta di uno degli snodi principali su cui l'Unione europea, nella direttiva quadro del 1989, ha imperniato la nuova strategia normativa e le tecniche di prevenzione "sogettiva", in funzione della considerazione del comportamento dei lavoratori nello svolgimento dei loro compiti (mansioni) e nella osservanza delle misure di prevenzione; strategia trasposta nel nostro ordinamento prima con il d.lgs. 19 settembre 1994 n. 626 e poi con il TUSL attualmente vigente.

Con riferimento ai diritti di informazione, formazione e addestramento⁴, la rilevanza degli stessi si desume dalla circostanza che tali diritti vengano garantiti dal legislatore anche a lavoratori, come quelli a domicilio o agli autonomi, per i quali non è prevista l'applicazione di altre tutele, come pure dalla previsione tra i destinatari, oltre che dei lavoratori, anche di tutti gli altri attori del sistema di prevenzione aziendale (RLS, dirigenti, preposti, sino in alcuni casi allo stesso datore di lavoro)⁵.

Qualche precisazione di dettaglio sui relativi obblighi può essere utile. Le informazioni sono di contenuto diverso: generale⁶ e particolare⁷. L'informazione relativa ai rischi specifici deve riguardare non solo le normali condizioni della prestazione lavorativa ma anche tutti quei comportamenti e gesti che il lavoratore può essere indotto ad assumere per il

⁴ Su cui v. PASCUCCI, *I principi fondamentali della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, 2025, p. 156 ss.; GIORNALE, *Informazione e formazione: strumenti di prevenzione soggettiva*, in NATULLO (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro*, Utet, p. 716; TULLINI, *Introduzione al diritto della sicurezza sul lavoro*, Giappichelli, 2022, p. 91.

⁵ V. art. 37 TUSL.

⁶ Rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro connessi all'attività dell'impresa in generale; le procedure inerenti al pronto soccorso, alla lotta antincendio, all'evacuazione dei lavoratori; i nominativi dei lavoratori incaricati di applicare le misure relative al primo soccorso e alla prevenzione degli incendi ed infine i nominativi del responsabile e degli addetti del servizio di prevenzione e protezione, nonché del medico competente.

⁷ Rischi specifici che il lavoratore può correre in relazione all'attività svolta; misure di sicurezza e disposizioni adottate dall'azienda; pericoli connessi all'uso di sostanze e preparati pericolosi; misure ed attività di protezione e prevenzione adottate.

concreto svolgimento delle sue mansioni lavorative. Deve essere adeguata ed effettiva: come chiarito in giurisprudenza, non è sufficiente, ai fini dell'adempimento dell'obbligo di un'adeguata informazione dei lavoratori, "mettere tra le mani degli operai un manuale con le istruzioni, che gli operai, per nulla educati e stimolati, hanno distrattamente sfogliato". Il datore di lavoro ha "il dovere di educare il lavoratore a fare uso degli strumenti di protezione e il distinto dovere di controllare assiduamente, a costo di diventare pedante, che il lavoratore abbia appreso la lezione ed abbia imparato a seguirla"⁸.

Altrettanto importante è la formazione: "processo educativo attraverso il quale trasferire ai lavoratori ed agli altri soggetti del sistema di prevenzione e protezione aziendale conoscenze e procedure utili all'acquisizione di competenze per lo svolgimento dei rispettivi compiti in azienda e alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi"⁹.

Anche per la formazione è previsto un livello generale ed uno specifico e, quale obbligo datoriale di prevenzione, deve essere somministrata durante l'orario di lavoro, eventualmente anche straordinario¹⁰.

La concreta regolazione dei contenuti minimi e delle modalità della formazione è per l'appunto affidata ad un Accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Infine, è previsto l'addestramento: "il complesso delle attività dirette a far apprendere ai lavoratori l'uso corretto di attrezzature, macchine, impianti, sostanze, dispositivi, anche di protezione individuale, e le procedure di lavoro"¹¹, che deve avvenire sul luogo dell'attività lavorativa o in luogo del tutto assimilabile, con momenti di accertamento e verifica sul campo.

⁸ Cass. Pen., sez. IV, 3 giugno 1995 n. 6486, in *Osservatorio Olympus*; cfr. anche Cass. Pen., sez. IV, 21 aprile 2006 n. 14192, in *Osservatorio Olympus*.

⁹ Così art. 2, comma 1, lett. aa, TUSL.

¹⁰ Cass., sez. lav., 14 luglio 2023 n. 20259, in *Osservatorio Olympus*.

¹¹ Così art. 2, comma 1, lett. cc, TUSL. Da ultimo, la l. n. 34/2026 (Legge annuale sulle piccole e medie imprese), art. 10, co. 1, lett. b) ha così sostituito la disposizione dell'art. 37, co. 5 «5. L'addestramento e' effettuato da persona esperta e sul luogo di lavoro. L'addestramento consiste nella prova pratica per l'uso corretto e in sicurezza di attrezzature, macchine, impianti, sostanze, dispositivi, anche di protezione individuale; include altresì l'esercitazione applicata per le procedure di lavoro in sicurezza. Gli interventi di addestramento possono essere effettuati anche mediante l'uso di moderne tecnologie di simulazione in ambiente reale o virtuale e devono essere tracciati in apposito registro, anche informatizzato».

La mancata o insufficiente informazione e formazione dei lavoratori è ovviamente fonte di responsabilità per il datore di lavoro ed eventualmente degli altri soggetti responsabili (dirigente, preposto), anche in caso di imperizia e/o negligenza del lavoratore¹².

Peraltro, la violazione dei predetti obblighi integra una della “gravi violazioni” che possono giustificare il provvedimento di sospensione dell’attività imprenditoriale ai sensi dell’art. 14 TUSL.

Trascorsi alcuni anni dalla prima attuazione del rinvio contenuto nella legge, le revisioni del TUSL, ed in particolare quelle intervenute nel 2021, hanno reso necessario un aggiornamento anche della disciplina in sede di Conferenza Stato Regioni, e lo stesso legislatore individuava la data entro cui in detta sede si sarebbero dovute adottare le nuove regole (30 giugno 2022); regole che, oltre ad accorpare e rivedere i precedenti accordi avrebbero dovuto disciplinare i seguenti specifici aspetti:

a) durata, contenuti minimi e modalità della formazione obbligatoria a carico del datore di lavoro;

b) modalità della verifica finale di apprendimento obbligatoria per i discenti di tutti i percorsi formativi e di aggiornamento obbligatori in materia di salute e sicurezza sul lavoro e modalità delle verifiche di efficacia della formazione durante lo svolgimento della prestazione lavorativa;

c) monitoraggio dell’applicazione degli accordi in materia di formazione, nonché controllo sulle attività formative e sul rispetto della normativa di riferimento, sia da parte dei soggetti che erogano la formazione, sia da parte dei soggetti destinatari della stessa.

Orbene, tale nuovo accordo come detto ha visto la luce soltanto nell’aprile del 2025, dunque a distanza di quasi tre anni dalla scadenza del termine fissato dal legislatore nel 2022. Come non riscontrare, anche in questa occasione, l’ulteriore conferma della patologica prassi sopra evidenziata, della tendenza cioè a dilatare enormemente i tempi di completamento dei rinvii contenuti nella normativa primaria. Prassi, inutile dirlo, che certamente non giova al fine del perseguimento di più elevati tassi di effettiva applicazione delle tutele legislative, nel momento in cui quelle tutele non sono tali nemmeno “sulla carta”, nella carenza di tasselli essenziali di completamento del *puzzle* normativo.

¹² Tra le tante, Cass. Pen., sez. IV, 21 settembre 2022 n. 34936; 23 maggio 2022 n. 20035; 16 febbraio 2022 n. 5415, tutte in *DeJure*.

Venendo ai contenuti dell'ASR, non è mia intenzione in questa sede entrare nel dettaglio dell'articolata congerie di disposizioni tecniche sui contenuti formativi da somministrare¹³. Mi soffermerò su alcuni aspetti più innovativi e di fondo, con particolare riferimento a tre profili che, prima ed al di là dei contenuti formativi, risultano decisivi al fine di rendere realmente efficace l'assolvimento degli obblighi nel disegno legislativo: competenza dei soggetti formatori; metodi e tecniche formative; monitoraggio e controllo sulla qualità dei processi formativi e sugli esiti a valle della stessa, in termini di miglioramento delle conoscenze e della consapevolezza dei destinatari sui rischi, sulle relative misure di prevenzione e sui comportamenti da tenere per evitarli.

Quanto al primo punto, è evidente che tra i presupposti essenziali per l'efficacia di qualsiasi processo formativo c'è la qualità/competenza di chi opera la formazione, punto da sempre nevralgico, ancora più importante laddove riguardi temi così delicati come quella della sicurezza sul lavoro. Sul punto l'Accordo interviene (ri)regolando l'individuazione dei soggetti formatori (distinguendo tra istituzionali, accreditati e altri) e prevedendo l'istituzione di un relativo albo/repertorio che ne consenta il monitoraggio e la verifica dei requisiti di competenza ed affidabilità.

In merito, oltre a rilevare l'ulteriore rinvio ad *atto successivo* per la definizione di requisiti minimi e l'istituzione dell'albo¹⁴, deve condividersi l'opinione di chi in sede di commento sottolinea criticamente la previsione di possibili deroghe ai requisiti richiesti: sia per i soggetti formatori accreditati, per i quali la specifica *esperienza almeno triennale opportunamente documentata* può essere bypassata dal possesso dell'accREDITAMENTO regionale; sia per gli *altri soggetti, per i quali*, sino all'emanazione dell'ulteriore atto cui come detto l'ASR rinvia, sarà sufficiente un'autocertificazione dei requisiti richiesti¹⁵.

¹³ Per un'approfondita analisi si veda FRASCHERI, *Una rinnovata formazione come effettivo ed efficace intervento di primaria prevenzione*, in ISL 2025; PASCUCCI, *I principi fondamentali*, p. 162 ss.; MAZZETTI, *Il Nuovo Accordo Stato Regioni in materia di formazione sulla sicurezza sul lavoro*, in *Ilmanifestoinrete*, 15 giugno 2025 (<https://www.ilmanifestoinrete.it/2025/06/15/accordo-formazione-sicurezza-sul-lavoro>).

¹⁴ Peralto, la disposizione dispone testualmente che potranno essere definiti i requisiti minimi che dovranno essere posseduti dai soggetti formatori e si potrà procedere all'istituzione di apposito repertorio/elenco nazionale. Se ne dovrebbe ricavare che l'attuazione del rinvio è solo "eventuale", non necessaria. Sul punto è però successivamente intervenuto il d.l. n. 159/2025 (art. 6) prevedendo l'adozione di un ulteriore accordo Stato-Regioni. V. *infra* par. 4, nota 40.

¹⁵ La presenza di sedi in almeno la metà delle province del territorio nazionale, distribuite

Irragionevole anche la deroga che parrebbe consentita ai datori di lavoro, ai sensi del punto n. 2 dell'ASR, di poter organizzare direttamente i corsi di formazione nei confronti dei propri lavoratori, preposti e dirigenti. Infatti, con una disposizione per la verità non del tutto chiara, ed a condizione che venga rispettato quanto previsto dall'Accordo, i datori di lavoro possono rivestire il ruolo di soggetto formatore, aggiungendosi così alle tre classi di "soggetti formatori" di cui sopra, senza però doverne possedere i requisiti professionali. Vero è che i corsi di formazione andrebbero realizzati previa richiesta di collaborazione agli organismi paritetici di cui al Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali dell'11 ottobre 2022 n. 171, ma solo ove presenti nel settore e nel territorio in cui si svolge l'attività del datore e comunque con una sorta di clausola di "silenzio-rigetto": infatti, ove la richiesta di cui al precedente periodo non riceva riscontro dall'organismo paritetico entro quindici giorni dal suo invio, il datore di lavoro può comunque procedere autonomamente alla pianificazione e realizzazione delle attività di formazione.

Interessante ed innovativa la parte "pedagogica" dell'Accordo (Parte IV), relativa alle metodologie formative (progettazione, erogazione, monitoraggio, riesame e correzione) puntualmente articolate e descritte. In tale contesto, di pregnante rilievo appare l'attenzione posta sulla fase finale di monitoraggio e verifica: non tanto quella di verifica dell'apprendimento, momento fisiologicamente tipico di tutti i percorsi formativi, quanto quella di valutazione dell'effettiva efficacia della formazione, in termini di miglioramento della acquisita consapevolezza dei destinatari della formazione, e dei conseguenti positivi riflessi sui concreti comportamenti tenuti sul lavoro; valutazione necessariamente da svolgere negli ambienti di lavoro e durante le attività lavorative. Con l'auspicabile risultato di poter verificare un incremento di condotte virtuose, in termini di osservanza di corrette modalità di lavoro e delle prescritte misure di prevenzione dai rischi che quelle stesse attività eventualmente comportino.

Sul punto, non si può però non segnalare che la predetta verifica non è affidata, come sarebbe di certo preferibile, ad esperti esterni quanto allo stesso datore di lavoro (coadiuvato dal RSPP).

Complesso il discorso su altra parte significativa e innovativa dell'ASR, relativa alla formazione a distanza, nelle sue diverse forme (videoconferenza

sincrona, *e-learning* registrata). Come ben sa chi si occupa di formazione, ancor più dopo l'accelerazione nel periodo pandemico, la formazione a distanza è certamente una risorsa, dagli indubbi aspetti positivi (riduzione dei costi e delle difficoltà logistiche *in primis*); ma ciò solo se utilizzata *cum grano salis* e nel rispetto di solidi parametri di qualità: di strumentazione tecnologica, di erogazione e fruizione. È appena il caso, peraltro, di ricordare che certamente, per la sicurezza sul lavoro, essa non potrà mai sostituire la necessaria formazione *on the job* laddove prevista (addestramento); in ogni caso, è inevitabile qualche perplessità sulla reale efficacia della formazione a distanza, specie di quella in modalità asincrona, su tematiche quali quelle in esame¹⁶.

A prescindere da tali avvertenze, ben più rilevante è la constatazione di una contraddizione tra quanto prevede l'Accordo e il disposto legislativo in merito alla formazione dei preposti¹⁷. L'importanza del ruolo di quest'ultima figura nell'organigramma normativo delle figure responsabili per l'attuazione degli obblighi di sicurezza è progressivamente cresciuta anche nell'impianto legislativo¹⁸; ne consegue una pari rilevanza anche del profilo formativo. Non si può dunque non evidenziare che, coerentemente alla *ratio* delle modifiche legislative, queste ultime abbiano previsto che la formazione del preposto debba essere espletata "in presenza"¹⁹; di contro, l'Accordo pare consentirne anche lo svolgimento a distanza, sebbene solo in modalità sincrona. E' fin troppo facile sul punto ricordare però che in ipotesi di contrasto normativo la disposizione di legge prevale su quella sublegislativa o negoziale (salvo esplicito rinvio derogatorio)²⁰.

Si è detto che in questa sede non ci saremmo soffermati sul dettaglio dei contenuti formativi. Va almeno rilevata però, in termini di apprezzamento, l'inserimento in tali contenuti anche del riferimento al sistema di partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti. E' nota, infatti, l'importanza della partecipazione dei lavoratori, attraverso i loro rappresentanti

¹⁶ Diverso il discorso per la formazione "immersiva": il metaverso permette infatti di simulare scenari ad alto rischio in ambienti protetti, con la possibilità di percorsi formativi e di apprendimento efficaci, in assenza di rischi derivanti da contesti lavorativi complessi e pericolosi: si pensi ad es. alla formazione antincendio quella per i lavori in quota.

¹⁷ Art. 37, co. 7-ter, TUSL.

¹⁸ Cfr. PASCUCCI, *I principi fondamentali*, pp. 100-101 e 108-109; NATULLO, *Ambiente di lavoro e tutela della salute*, Giappichelli, 2022, p. 42.

¹⁹ V. art. 37, co. 7-ter, TUSL.

²⁰ V. FRASCHERI, *op. cit.*; PASCUCCI, *I principi fondamentali*, p. 174.

(RLS) ed i relativi diritti (informazione, consultazione, accesso, etc.) all'efficace organizzazione e funzionamento dei sistemi e delle procedure di prevenzione in azienda, in coerenza come già evidenziato con l'impostazione della normativa europea trasposta²¹.

3. *Gli annosi problemi di effettività: edilizia ed appalti. Ragioni e contenuti dei recenti interventi normativi*

L'altro versante importante degli interventi di cui discutiamo, se non il più importante, ha riguardato come noto l'area dei lavori in edilizia (cantieri) e più generale degli appalti. Tra il 2023 ed il 2024 hanno visto la luce ben tre atti normativi²², cui si aggiungono altri provvedimenti attuativi ed esplicativi²³.

A valle di questo percorso normativo, non è semplice rinvenire una linea strategica di politica del diritto ben definita; quel che certamente risalta, soprattutto per gli interventi del 2024, è la caratteristica evidenziata in premessa, di reazione quasi emotiva a tragiche vicende di infortuni mortali sul lavoro²⁴, nonché la conferma che l'area degli appalti ed in generale dei decentramenti produttivi, in una micidiale combinazione con il settore dei lavori in edilizia, ha incrementato in maniera esponenziale rischi ed infortuni, inducendo il Governo ad intervenire. E, come facilmente immaginabile, è arduo che interventi legislativi d'urgenza, su di una materia così delicata e complessa, possano rispondere anche a criteri di organicità e sistematicità.

²¹ In merito, da ultimo e per tutti, ZOPPOLI L., *Contrattazione, conflitto e partecipazione nella regolazione multilivello della sicurezza sul lavoro*, in LD, 2026, p. 79; PASCUCCI, *I principi fondamentali*, p. 226 ss.; TAMPIERI, *Azione collettiva e azione sindacale per la tutela della sicurezza sul lavoro: problemi e prospettive*, relazione alle Giornate di studio dell'Associazione Italiana di Diritto del lavoro e della Sicurezza Sociale (AIDLASS) "Libertà di impresa e azione collettiva nell'ordinamento multilivello", Ancona, 29-30 maggio 2025, dattiloscritto; GIOVANNONE, *Responsabilità datoriale e prospettive regolative della sicurezza sul lavoro. Una proposta di ricomposizione*, Giappichelli, 2024, p. 103 ss.

²² Riportati retro in nota 3.

²³ Tra cui d.m. 18 febbraio 2024 n. 132; Circolare INL 23 settembre 2024 n. 4.

²⁴ Tra i casi più eclatanti: i 5 operai ferroviari morti a Brandizzo nel 2023, gli altrettanti morti durante attività di lavoro in una rete fognaria a Casteldaccia nel 2024, sempre nel 2024 l'incidente nel cantiere Esselunga a Firenze e l'esplosione nella centrale idroelettrica di Bargi sul lago di Suviana, con ben 7 lavoratori che hanno perso la vita.

Su tali valutazioni torneremo più avanti, passando ora all'esame degli snodi nevralgici di tali interventi.

Quanto alle ragioni della particolare pericolosità dei settori sopra menzionati, sono note e diverse: il settore edile è sempre stato tra quelli statisticamente più a rischio, dopo l'agricoltura e prima di attività manifatturiere, trasporti e logistica²⁵. A ciò si sono aggiunti altri fattori, più o meno contingenti: in generale la già citata diffusione del modello organizzativo del decentramento produttivo. Sono note le condizioni di vulnerabilità dei lavoratori impiegati all'interno delle filiere produttive in tal modo strutturate. Gli effetti dell'*outsourcing* sulle condizioni di lavoro sono costantemente oggetto di ricerche e interventi normativi, sia che si guardi al c.d. decentramento patologico, posto in essere al solo scopo dello sfruttamento lavorativo, sia che si consideri quello fisiologico, sia infine che si guardi alla nuova organizzazione economica mediante catene globali del valore e piattaforme digitali²⁶.

Al di là dei diversi approcci è indubbio che il sistema appalti determina effetti rilevanti sulle condizioni di lavoro. Si è parlato in proposito di una condizione di vulnerabilità dei lavoratori, di una precarietà invisibile, che produce insicurezza del e sul lavoro, specialmente per gli appalti *labour intensive*²⁷.

Con particolare riferimento alla sicurezza del lavoro, si pensi solo alla ricerca esasperata di produttività a scapito della sicurezza, con la riduzione e il risparmio sugli investimenti in sicurezza, o ai rischi derivanti dalle interferenze connesse alla presenza di più imprese nel medesimo luogo²⁸.

A ciò si aggiunge il ricorso diffuso in questi settori al lavoro degli immigrati extracomunitari, spesso irregolari, con ulteriori complicazioni deri-

²⁵ V. Rapporto Inail 2025 su infortuni mortali e gravi.

²⁶ V., in generale, GAROFALO D., *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, in AA.Vv., *Frammentazione organizzativa e lavoro: rapporti individuali e collettivi. Atti delle Giornate di studi Aidlass, Cassino 18-19 maggio 2017*, Giuffrè, 2018; di recente, tra gli altri, BUOSO, *Gli obblighi di sicurezza negli appalti pubblici, tra complessità ed esigenze di coordinamento*, in RDSS, 2024, p. 453; BELLAVISTA, *Le catene di appalti e la tutela dei lavoratori*, in DML, 2024, p. 79; MICHELI, *Il lavoro nelle catene globali del lavoro. Strumenti e tecniche di tutela*, Giappichelli, 2023.

²⁷ OECD Employment Outlook 2021: Navigating the Covid-19 Crisis and Recovery, Paris: OECD Publishing, p. 244.

²⁸ BONARDI, *Appalti e sicurezza sul lavoro: le ragioni del referendum proposto dalla Cgil*, in LD, 2024, p. 610 ss.; PERUZZI, *Appalti e sicurezza*, in VTDL, 2023, p. 914; PASCUCCI, *Dalla tragedia di Firenze alla patente edilizia. Prime osservazioni sulla ratio dell'art. 29, comma 19, del d.l. n. 19/2024 dopo la conversione in legge (l. n. 56/2024)*, in LDE, 2024, n. 2.

vanti dalle difficoltà di linguaggio; ovviamente, nel caso di lavoro irregolare, tutto ciò è aggravato dalla carenza di formazione specifica sulla sicurezza del lavoro.

La consapevolezza del problema è diffusa; come dimostra il recente intervento del Parlamento Europeo²⁹, nel quale si esorta la Commissione Europea a presentare proposte legislative per migliorare la tutela dei lavoratori coinvolti in sistemi articolati di subappalto e intermediazione, evidenziando come siano caratterizzati da diverse criticità (opacità contrattuale, responsabilità frammentata dei datori di lavoro lungo la catena di fornitura, maggiore rischio di sfruttamento e lavoro sommerso, concorrenza sleale tra imprese), specialmente nei settori più a rischio, tra cui appunto l'edilizia. La Risoluzione esprime preoccupazione per il fatto che i lavoratori distaccati e i lavoratori nelle catene di subappalto sono esposti a rischi sproporzionati in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, a causa proprio della frammentazione delle catene di responsabilità e di un coordinamento poco chiaro, in particolare nel settore dell'edilizia. Richiama poi la strategia dell'Unione europea in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2021-2027, sottolineando che, per conseguire l'obiettivo "zero vittime" nei luoghi di lavoro posto dalla strategia, occorre: adottare misure normative per garantire che tutte le imprese, inclusi i subappaltatori e gli intermediari, siano responsabili dell'applicazione delle normative in materia di salute e sicurezza, affinché i rischi nei luoghi di lavoro siano correttamente gestiti e monitorati lungo tutta la catena produttiva; garantire una maggiore trasparenza contrattuale, affinché i lavoratori sappiano con esattezza chi è il datore di lavoro responsabile delle condizioni di salute e sicurezza; rafforzare le attività ispettive e di controllo tra Stati membri, per assicurare che le norme UE e nazionali siano effettivamente rispettate.

In questo contesto, per certi versi anticipando quello europeo, il legislatore come detto è intervenuto tra il 2023 ed il 2024.

Non v'è dubbio che intenzione principale del legislatore, nel 2024, fosse quella di irrigidire in senso repressivo il sistema normativo, per garantire nel settore in questione un più effettivo rispetto degli *standard* di legalità e regolarità del lavoro. E l'introduzione del sistema della cd. patente a crediti con il d.l. n. 19/2024 ha indubbiamente queste finalità.

²⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 febbraio 2026 "*Affrontare le questioni delle catene di subappalto e del ruolo degli intermediari al fine di tutelare i diritti dei lavoratori*" (2025/2133(INI).

Il legislatore ha dunque profondamente modificato sul punto la norma del TUSL dedicata al sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi (art. 27), introducendo il complesso meccanismo dei crediti, che per rendere di immediata comprensione potremmo paragonare a quello introdotto oltre vent'anni orsono dal Codice della strada³⁰.

Con massima semplificazione, dunque, l'“abilitazione” delle imprese (e lavoratori autonomi) ad operare nei cantieri (temporanei e mobili) viene condizionata al possesso di specifica patente (digitale), rilasciata dall'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) a seguito di verifica del possesso di specifici requisiti di regolarità e legalità, amministrativi (adempimenti contributivi-fiscali) e tecnici (adempimento dei fondamentali obblighi di sicurezza di cui al TUSL)³¹. Il “ciclo di vita” della patente, nel progetto legislativo, dovrebbe garantire continuità nel rispetto di *standards* virtuosi attraverso appunto il meccanismo dell'acquisizione (ulteriore) di crediti rispetto agli iniziali assegnati con la patente (da venti fino ad un massimo di cento) o al contrario della loro perdita nel caso di condotte illegittime/irregolari.

Il sistema, a descriverlo, sembra(va) semplice e di sicuro successo; in realtà, anche in ragione della complessità del sistema normativo di prevenzione, dell'incrocio con altre disposizioni dello stesso TUSL³², nonché con la normativa penale in materia di regolarità e sicurezza del lavoro ed anche a seguito della successiva implementazione ministeriale e dell'INL, ha ben presto messo a nudo diversi punti deboli, tra cui, in generale l'estrema difficoltà di garantirne l'efficace funzionamento e dunque l'effettivo conseguimento degli obiettivi perseguiti dal legislatore³³.

A distanza di circa un anno e mezzo dalla sua entrata in vigore, le valutazioni sul sistema introdotto evidenziano dunque molte ombre, peraltro confermate anche dalla necessità degli ulteriori interventi legislativi come detto emanati dal Governo, contenenti tra l'altro modifiche ed integrazioni all'impianto originario.

³⁰ D.lgs. 30 aprile 1992 n. 285, art. 126-bis.

³¹ In generale e tra gli altri sulla disciplina v. PASCUCCI, *I principi fondamentali*, p. 259 ss.; BONANONI, *Criticità applicative della patente a crediti*, in *DSL*, 2025, p. 83; RAGO, *Ad un anno dall'entrata in vigore del d.l. n. 19/2024: luci e ombre della patente a crediti per la sicurezza sul lavoro*, in *DSL*, 2025, p. 171; TULLINI, *Il micro-riformismo legislativo della patente a crediti e la sicurezza sul lavoro*, in *LD*, 2024, n. 4, p. 645.

³² Tra gli altri, in particolare, v. artt. 14 e 26.

³³ Cfr. BONANONI, *cit.*, p. 83; RAGO, *cit.*, p. 171; TULLINI, *Il micro-riformismo legislativo*, *cit.*

Non si vuole in questa sede entrare nei complicati snodi tecnici del sistema; ai nostri fini è sufficiente riportare le principali criticità.

In primo luogo e sul piano generale, di particolare rilievo nel nostro discorso, il nuovo sistema normativo è apparso consolidare una correzione di rotta rispetto all'originario disegno legislativo, già in precedenza alterato. Invero, quest'ultimo doveva essere espressione di logiche più squisitamente premiali, funzionali, nel contesto più ampio della responsabilità sociale d'impresa, all'obiettivo di comportamenti virtuosi di imprese di qualità, per andare "oltre" il mero rispetto dei livelli minimi di regolarità e delle norme.

Obiettivo dichiarato del legislatore del 2024 è, invece, "rafforzare l'attività di contrasto al lavoro sommerso e di vigilanza in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro"³⁴. Quindi logiche repressive-punitiva, più che premiali, in funzione sostanziale di controllo di regolarità formale.

Peraltro, sempre nell'originario disegno legislativo, il sistema si caratterizzava per essere partecipato e condiviso con le parti sociali, in ragione del ruolo fondamentale assegnato alla Commissione consultiva prevista dall'art. 6 TUSL; caratteristica anch'essa disattesa.

Pure prescindendo da questo "tradimento" della originaria *ratio legis*, l'impianto come detto ha mostrato parecchie falle, che in ogni caso ne minano l'efficacia. Di seguito ed in sintesi le principali, alcune delle quali hanno indotto il legislatore a successivi interventi di ortopedia.

In primo luogo, l'illogica e pericolosa commistione tra requisiti di necessaria conformità alla legge e requisiti che agiscono nel sistema dei crediti (si pensi alla valutazione dei rischi ed al relativo DVR o alla nomina del Responsabile SPP).

Il ruolo della autocertificazione, teoricamente apprezzabile in un sistema-paese avanzato ed in una società civile responsabile, ma da considerare con grande attenzione nel nostro paese su temi così delicati.

Ancora, la mancata corretta considerazione del meccanismo della prescrizione con diffida, che determina una sostanziale, irragionevole, equiparazione tra imprese virtuose (assenza di violazioni) ed imprese con irregolarità, che però, in ragione della estinzione del reato per regolarizzazione a seguito di diffida, restano esenti da decurtazione dei crediti³⁵.

³⁴ Art. 29, co. 19, d.l. n. 19/2024.

³⁵ Cfr. RAGO, *cit.*, p. 206 ss.

In generale, la farraginosità dei meccanismi di assegnazione/decurtazione dei crediti, ancor più considerando che tali meccanismi ben difficilmente potranno determinare perdite del requisito-soglia minimo (di 15 crediti) necessario per poter svolgere attività nei cantieri.

Infine, la mancata considerazione del ruolo ispettivo delle ASL, che in base alla normativa vigente concorre ancora, come noto, con quello dell'INL, laddove il nuovo meccanismo legislativo assegna competenze esclusive a quest'ultimo ente.

Tanto altro ci sarebbe da dire. In questa sede va almeno aggiunto che a distanza di oltre un anno anche i dati quantitativi non sono risultati così confortanti³⁶.

4. *Il nuovo intervento legislativo (d.l. n. 159/2025)*

In tale contesto il legislatore è nuovamente intervenuto nell'autunno 2025³⁷, evidentemente anche insoddisfatto dall'esito dei predetti provvedimenti normativi.

Il testo presenta contenuti alquanto articolati e diversi, vieppiù dopo le ulteriori modifiche e integrazioni apportate in sede di conversione.

Volendo sintetizzare, il legislatore pare voler dare al contempo un colpo al cerchio ed uno alla botte: uno al cerchio del sistema repressivo-sanzionatorio, anche intervenendo nuovamente sul descritto sistema dei crediti, per porre rimedio ad alcune incongruenze; uno alla botte del sistema legislativo e delle linee di politica del diritto, aggiungendo pesi sul piatto della bilancia dei meccanismi premiali e di qualificazione delle imprese, nonché agendo sul più generale tema della cultura della prevenzione.

Anche in questo caso non si vuole entrare nel dettaglio dei tanti snodi tecnici, ma evidenziarne i principali profili.

Per comodità espositiva, ed in sintesi forzatamente approssimativa, possiamo accorpare le principali norme che qui interessano (il decreto si compone di ben 21 articoli) in 3 gruppi:

³⁶ RAGO, *op. cit.*, p. 209.

³⁷ D.l. n. 159/2025, conv. con l. n. 198/2025. Chiarimenti ed indicazioni operative sono contenuti nella successiva Circolare INL n. 1 del 23 febbraio 2026.

- I. disposizioni volte ad irrobustire il quadro prescrittivo-punitivo (obblighi e sanzioni, organi di vigilanza e controlli);
- II. disposizioni di promozione dei comportamenti virtuosi (premialità);
- III. disposizioni per l'implementazione della cultura della prevenzione.

Nel primo gruppo rientrano gli artt. 3, 4, 7, 13 (ma anche 16 e 17). Ancora una volta, il legislatore prende di mira il settore degli appalti (e dei subappalti) e dei cantieri edili. A poca distanza dal citato d.l. n. 19/2024, la normativa interviene su alcune disposizioni dello stesso, anche modificando nuovamente norme del TUSL di disciplina del “Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi”.

Resta invariato il sistema della cd. patente a crediti previsto nel 2024, ma con alcune modifiche.

Viene incrementata la “sanzione” della perdita dei crediti (5 punti in meno) nel caso di presenza di lavoratori irregolari, con ulteriore decurtazione in caso di impiego di lavoratori privi di permesso di soggiorno.

Sul piano procedurale, la decurtazione dei crediti avviene già all'atto della notificazione del verbale di accertamento emanato dai competenti organi di vigilanza. A tal fine, l'INL potrà utilizzare le informazioni contenute nel Portale Nazionale del Sommerso (PNS)³⁸.

E' previsto l'aumento del minimo della sanzione amministrativa per ipotesi di lavori effettuati in assenza della patente o documento equivalente (da 6.000 a 12.000 €).

Nella notifica preliminare di avvio dei lavori nei cantieri edili, è previsto l'obbligo di indicare le imprese che operano in regime di subappalto.

Relativamente alla vigilanza, l'attività dell'INL, propedeutica al rilascio dell'attestato di conformità ed all'iscrizione nella «lista di conformità INL», viene indirizzata *in via prioritaria* nei confronti dei datori di lavoro che svolgono la propria attività in regime di subappalto.

Si prevede altresì (artt. 4 e 16) un ulteriore irrobustimento di personale per gli organi di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro (INL, Comando Carabinieri per la tutela del lavoro; Servizi ispettivi del SSN).

Con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali dovranno individuarsi gli ambiti di attività a rischio più elevato, con precipuo riferimento a quelle in cui è diffuso il ricorso ad appalti e subappalti. Per le

³⁸ D.lgs. 23 aprile 2004 n. 124, art. 10.

attività più pericolose, e comunque per le imprese che operano nei cantieri edili in regime di appalto e subappalto pubblico o privato, il cd. *badge* di cantiere diviene digitale, un sistema elettronico di identificazione dotato di codice univoco anticontraffazione e interoperabile con la piattaforma SIISL (Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa).

Venendo invece alle disposizioni che intervengono sul sistema premiale, vanno segnalati, agli artt. 1 e 2 del decreto: la revisione, *in bonus*, delle tariffe dei contributi che le aziende versano ad INAIL per assicurare i propri dipendenti, *al fine di incentivare la riduzione degli infortuni sui luoghi di lavoro e di premiare i datori di lavoro virtuosi*; ciò anche con particolare riguardo al settore agricolo (altro settore notoriamente a rischio elevato); parallelamente, per quest'ultimo settore, si prevede una stretta sui requisiti per l'inclusione nella rete del lavoro agricolo di qualità³⁹.

Quanto alla generale implementazione della cultura della prevenzione, in quest'ambito possiamo far rientrare, tra le altre e sempre per finalità di massima sintesi, le previsioni che puntano a rafforzare le tutele del sistema assicurativo INAIL per gli studenti nei percorsi di formazione scuola-lavoro⁴⁰; così pure quelle che irrobustiscono il sistema della formazione di base sulla sicurezza mediante un incremento delle risorse a tal fine destinate (anche con utilizzo dei Fondi interprofessionali), la promozione di campagne informative e formative nelle scuole, l'estensione dell'obbligo di aggiornamento per i rappresentanti dei lavoratori anche per le piccole imprese (fino a 15 dipendenti), la garanzia di serietà/qualità degli enti formatori⁴¹.

In sede di conversione, a parte numerosi interventi di *drafting* e correzione di refusi, ed oltre a disposizioni di contenuto sostanzialmente diverso

³⁹ Di cui al d.l. 24 giugno 2014 n. 91.

⁴⁰ D.lgs. n. 159/2025, art. 7, co. 1.

⁴¹ L'art. 6 d.l. n. 159/2025 rinvia sul punto all'(ulteriore) accordo in Conferenza Stato-Regioni previa consultazione delle parti sociali, entro il termine di novanta giorni l'individuazione, al fine di innalzare il livello della qualità dell'offerta formativa, dei criteri e dei requisiti di accreditamento presso le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dei soggetti che erogano la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, altresì precisando che tali criteri e requisiti devono essere riferiti alla competenza e certificata esperienza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, all'adeguata organizzazione, nonché alle risorse dei soggetti che erogano la formazione ed anche che i suddetti requisiti devono essere detenuti, ai fini della conferma dell'accREDITAMENTO, pure dai soggetti già accreditati. La disposizione va evidentemente ad integrare la disciplina dei "soggetti formatori" nell'ASR di aprile 2025, su cui v. *retro* par. 2.

dalla sicurezza sul lavoro in senso stretto⁴², ed alcune di opportuna integrazione degli organi preposti sul piano istituzionale⁴³, vanno certamente menzionate le integrazioni apportate alle disposizioni sul campo di applicazione del TUSL⁴⁴: alcune di minor rilievo (viene inserita l'Agenzia per la cybersicurezza tra gli enti pubblici per i quali è prevista l'adozione di normative speciali per l'applicazione del TUSL, tenendo conto delle specifiche esigenze degli stessi⁴⁵), altre più significative, tra cui le profonde innovazioni alla disciplina del campo di applicazione del TUSL per il settore del volontariato⁴⁶. Il legislatore, infatti, si impegna in un arduo tentativo di circoscrivere obblighi e responsabilità di sicurezza, attraverso due percorsi: limitando i casi (attività) in cui i volontari della protezione civile sono da considerare "equiparati" ai lavoratori (ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 2 TUSL)⁴⁷; limitando le responsabilità per gli obblighi di sicurezza nel settore, con esclusione, per i rappresentanti legali ed i volontari delle Organizzazioni di volontariato della protezione civile, dell'applicazione di sanzioni penali (di cui agli artt. 55 ss. TUSL), prevedendo per gli stessi mere sanzioni amministrative e/o di interdizione dall'esercizio delle attività di protezione civile⁴⁸.

Ancor più significativo, sul piano sistematico, è che per gli stessi soggetti viene esclusa "per legge" la possibilità di essere qualificati quali datori di lavoro, dirigenti o preposti, ai fini dell'applicazione dei principali obblighi di sicurezza (di cui agli artt. 18-19 TUSL⁴⁹). Tali disposizioni non possono non destare qualche perplessità. Sarà in particolare compito della dottrina e giurisprudenza, specie penale, verificare quanto la previsione risulti compatibile con i principi che contraddistinguono la materia, anche in ragione del

⁴² Come il nuovo art. 14-*bis* d.l. n. 159/25 (Disposizioni per il rafforzamento delle politiche attive e della sicurezza sul lavoro nei confronti dei lavoratori più fragili) che contiene disposizioni di modifica ed integrazione della legge sul diritto al lavoro dei disabili (l. 12 marzo 1999 n. 68), di contenuto invero più attinente al primo profilo (le politiche attive) che al secondo (la sicurezza sul lavoro).

⁴³ Come l'inserimento di rappresentanti dell'INL nei due organi nazionali previsti dal d.lgs. n. 81/08 (Comitato di indirizzo *ex* art. 6 e Commissione consultiva permanente *ex* art. 6) nonché nella Commissione interpellì *ex* art. 12 TUSL.

⁴⁴ Art. 3 d.lgs. n. 81/08.

⁴⁵ Art. 5, co. 1, 0a) del decreto.

⁴⁶ Art. 18 d.l. n. 159/25, che modifica gli artt. 2 e 3 del TUSL e inserisce l'art. 3-*bis*.

⁴⁷ Nuovo art. 3-*bis*, co. 2, TUSL.

⁴⁸ Nuovo art. 3-*bis*, co. 13-*bis*, TUSL.

⁴⁹ Art. 3, co. 3-*bis*, TUSL.

criterio di imputazione imperniato sull'esercizio di fatto dei poteri in cui si esprimono le posizioni di garanzia nel sistema normativo di prevenzione⁵⁰.

Altre modifiche significative riguardano disposizioni di contenuto più specifico e tecnico⁵¹.

5. Sicurezza del lavoro e tutele legislative tra repressione e promozione

Qualche riflessione di sintesi ed in prospettiva al termine dell'esame delle significative integrazioni e modifiche apportate dal legislatore.

In primo luogo, non può che ribadirsi quanto già accennato: al di là delle valutazioni di merito sulle singole disposizioni modificate o introdotte, che già di per sé non sono esenti da perplessità anche significative, una criticità di fondo deve rinvenirsi nella tecnica normativa e nella linea di politica del diritto che il legislatore (*rectius* il Governo) ha deciso di seguire e, parallelamente, ad alcune conseguenze che sicuramente si possono rilevare.

Invero, i ripetuti interventi normativi degli ultimi anni mostrano una sorta di affanno, quasi nella necessità di dimostrare la costante attenzione al tema ed altrettanta rapidità nell'intervenire prontamente per risolvere le innegabili persistenti criticità, svelate dagli eclatanti e tragici episodi di morti su lavoro ed in generale dai dati statistici sugli infortuni.

Orbene, premesso che tali eventi, per il settore edile, trovano anche ragioni contingenti, pur non giustificabili, nella proliferazione di lavori in edilizia dovuta agli incentivi PNRR ed al cd. *Superbonus*, la quantità e qualità degli interventi normativi non pare confortare la strategia seguita: quella cioè di preferire interventi, per così dire, "*spot*" ad una più meditata, sistematica e complessiva revisione del quadro normativo; se si ritiene, come pare indubbio alla luce degli interventi succedutisi, che di tale revisione vi fosse necessità.

⁵⁰ Per tutti e da ultimo, anche per ulteriori riferimenti bibliografici e di giurisprudenza, TORDINI CAGLI, *I soggetti garanti della sicurezza sul lavoro*, in AMOROSO, DI CERBO, MARESCA (a cura di), *Previdenza, assistenza e sicurezza sociale*, Giuffrè, 2024, p. 1268 ss.

⁵¹ L'art. 1-bis, in ragione di un ritenuto basso livello di rischio e delle peculiari modalità di erogazione del servizio, allunga (a 30 giorni) il termine di assolvimento degli obblighi di formazione e addestramento dei lavoratori nelle imprese turistico-ricettive e negli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande. Infine, viene rivista anche la disciplina del nuovo art. 113 del TUSL relativo alle misure di prevenzione per le scale verticali, elevando da 2 a 5 metri la misura dell'altezza che fa scattare gli obblighi.

Alcuni risvolti negativi della scelta del legislatore sono stati del resto già disvelati dalle correzioni che lo stesso Governo/legislatore è stato indotto ad apportare successivamente. Ma anche andando oltre i tecnicismi delle singole previsioni normative, pure su di un piano più sistematico la direzione seguita non risulta del tutto chiara ed omogenea. A fronte di interventi d'urgenza (nel 2024), dai connotati palesemente repressivo-sanzionatori, si è poi operata per certi versi una correzione di rotta, "ritornando" verso logiche premiali e di diffusione della cultura della prevenzione, in particolare con l'ultimo intervento del 2025; logiche più vicine all'originaria impostazione del legislatore del 2008.

Ancora, non pare potersi sostenere che la successione di interventi abbia risolto tutte le criticità dell'attuale quadro normativo su salute e sicurezza. Senza volersi addentrare nei tanti snodi tecnici, e restando sul piano più generale, l'attuale sistema normativo, sebbene preveda un rafforzamento di procedure e strumenti tecnologici (*badge* di cantiere, piattaforma SIISL), non pare sufficientemente aggiornato alle esigenze derivanti dall'evoluzione tecnologica, sia con riguardo alle tipologie e modalità di lavori, sia con riguardo all'impatto di tale evoluzione su rischi e misure di prevenzione sul lavoro.

In quest'ottica, risalta la discrasia tra l'impatto dell'evoluzione tecnologica e dell'IA sulla sicurezza del lavoro ed i temi oggetto dei ripetuti interventi normativi "d'urgenza" degli ultimi anni, dal momento che quella evoluzione è fonte di nuovi importanti sviluppi anche nell'area della tutela della salute dei lavoratori⁵².

Gli interventi legislativi sopra richiamati attengono invece, per la gran parte, a temi differenti e ben lontani da questi, relativi a questioni più tradizionali e consolidate, quali quelle del lavoro nei cantieri edili ed il lavoro

⁵² V. tra gli altri SQUEGLIA, *Obiettivi, strumenti e metodi dell'intelligenza artificiale nella tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori*, in *DSL*, 2025, p. 114; PERUZZI, *Sistemi automatizzati e tutela della salute e sicurezza sul lavoro*, in *DSL*, 2024, p. 87; ELMO, *Sistemi IA e rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori: riflessioni a margine della regolamentazione europea*, in *Amb. dir.*, 2024, n. 4; MARASSI, *Intelligenza artificiale e sicurezza sul lavoro*, in BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Giuffrè, 2024, p. 207 ss. V. anche il Rapporto ILO 2025 su "Rivoluzionare la salute e la sicurezza sul lavoro: L'intelligenza artificiale e la digitalizzazione nel mondo del lavoro". Si pensi, peraltro, anche alle esigenze di coordinare meglio la disciplina specifica di nuove tipologie e modalità "tecnologiche" di lavoro, come *smartworking* e *platform works*, con le disposizioni del TUSL, cogliendo l'occasione per fare chiarezza su perplessità interpretative ed applicative.

irregolare (sommerso), con particolare riguardo alle catene degli appalti. Ciò in ragione del fatto che come detto in tale area le patologie applicative, in termini di effettiva applicazione delle garanzie normative, continuano ad essere particolarmente gravi, stimolando il continuo aggiornamento del quadro normativo; nella convinzione, evidentemente, della necessità innanzitutto di un irrobustimento del regime repressivo/sanzionatorio.

Orbene, non si vuole di certo negare le persistenti criticità che affliggono i settori in questione; ciò però non riesce a giustificare la sensazione di affanno e schizofrenia normativa prodotta dai continui provvedimenti legislativi, rafforzando la convinzione della opportunità di una più sistematica revisione legislativa.

A tale proposito, il legislatore avrebbe potuto approfittare dell'intervento di semplificazione di recente avviato. Ma l'occasione non è stata colta. Invero, la legge delega⁵³, peraltro emanata pochi giorni dopo il d.l. n. 159 sopra commentato, si occupa anche di infortuni e sicurezza sul lavoro, ma limitatamente ad alcuni settori, con una finalità di coordinamento con le disposizioni del TUSL. Vi è solo da augurarsi che le prossime leggi annuali di semplificazione, previste dall'art. 1 della predetta legge, contemplino anche il riordino complessivo della normativa su salute e sicurezza sul lavoro.

⁵³ L. 10 novembre 2025 n. 167

Abstract

Il contributo esamina i recenti interventi normativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro, con particolare riferimento al nuovo Accordo Stato-Regioni sulla formazione e al d.l. n. 159/2025. Particolare attenzione è dedicata al tema dell'effettività delle tutele, con riferimento ai settori dell'edilizia e degli appalti, caratterizzati da elevati livelli di rischio e da diffuse criticità organizzative. Viene inoltre indagato il riequilibrio tra strumenti repressivi e meccanismi premiali, nonché il ruolo centrale della formazione e della cultura della prevenzione. Ne emerge un quadro segnato da persistenti inefficienze applicative e da una strategia normativa non sempre coerente, che sollecita l'esigenza di un intervento organico e strutturale.

The paper examines recent regulatory developments in occupational health and safety, focusing on the new State-Regions Agreement on training and Legislative Decree No. 159/2025. Particular attention is devoted to enforcement deficits in the construction sector and in the case of procurement, which are characterised by high risk levels and structural weaknesses. The analysis also explores the balance between punitive measures and incentive-based mechanisms, as well as the central role of training and a culture of prevention. Overall, the study reveals persistent shortcomings in regulatory effectiveness and calls for a more comprehensive and structural reform.

Keywords

Sicurezza sul lavoro, formazione, edilizia e appalti, effettività delle tutele, politiche normative.

Occupational safety, training, construction sector and procurement, effectiveness, regulatory policies.

