

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

28 juillet 2025

Pièce n° 1

Unione Italiana del Lavoro U.I.L. c. Italie
Réclamation n° 249/2025

**RÉCLAMATION
(original en italien)**

Enregistrée au Secrétariat le 22 juillet 2025

**COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX
STRASBOURG**

RECLAMATION COLLECTIVE

Art 1 Lett. c) Du Protocole Additionel à la Charte Sociale Européenne

de la part du syndicat italien

**Unione Italiana del Lavoro (UIL)
contre
ITALIE**

Secrétaire exécutif du Comité européen
des Droits sociaux
Service de la Charte sociale européenne et
du Code européen de sécurité sociale
Direction générale Droits de l'homme et
État de droit
1 Quai Jacoutot
F - 67075 Strasbourg Cedex
CONSEIL DE L'EUROPE
Envoyé par courriel ordinaire et
anticipé par courriel électronique:
DGI-ESC-Collective-Complaints@coe.int
social.charter@coe.int

Objet: Réclamation Collective contre la République italienne pour l'insuffisante application des dispositions prévues par la Charte Sociale Européenne, Partie I, point 3, et Partie II, art. 3, et art. 11 alinéa 3 (Charte révisée), en relation au droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail et au droit à la protection de la santé.

Rome, le jour, 16 Juillet, 2025

Monsieur le Secrétaire exécutif du Comité européen des Droits sociaux,

En ma qualité de Représentant du Syndicat italien l'Unione Italiana del Lavoro (UIL) j'ai l'honneur de vous adresser la présente Réclamation Collective dirigée contre l'Italie aux termes de l'article 1 lettre c) du Protocole Additionnel à la Carte Sociale Européenne.

Je demande l'autorisation à l'usage de la langue Italienne aux fins de l'introduction de la réclamation tel que prévu par l'article 24, par. 2, du Règlement du Comité européen des Droits sociaux.

PierPaolo Bombardieri


INDICE:

1. SINTESI INTRODUTTIVA
2. REQUISITI DI AMMISSIBILITÀ
3. DOGLIANZE
4. IL DIRITTO E LA PRASSI NAZIONALE ED INTERNAZIONALE PERTINENTI
5. I DATI STATISTICI
6. LE VIOLAZIONI/INADEMPIENZE DELLO STATO ITALIANO: LE LACUNE NELL'ATTUAZIONE DEL CONTESTO NORMATIVO
7. CONCLUSIONI
8. ALLEGATI

1. Sintesi introduttiva

Con il presente reclamo collettivo, proposto ai sensi del Protocollo addizionale del 1995 alla Carta sociale europea, l'Unione Italiana del Lavoro (UIL), con sede a Roma, Viale Lucullo, n. 6, Italia, in persona del Segretario Generale e legale rappresentante *pro tempore* PierPaolo Bombardieri, elettivamente domiciliato per effetto di carica presso la predetta sede legale della UIL, denuncia la violazione e l'insufficiente attuazione degli artt. 3 e 11, par. 3, della Carta, nella versione del 1996, da parte dello Stato italiano con riferimento alla violazione del diritto alla sicurezza e all'igiene sul lavoro e al diritto alla protezione della salute, con particolare riguardo alla necessità di prevenire gli infortuni mortali, ed i danni alla salute che si verificano nel corso delle attività di lavoro, mediante l'adozione da parte delle autorità nazionali delle misure adeguate a tal fine.

Articolo 3:

Per garantire l'effettivo esercizio del diritto alla sicurezza ed all'igiene sul lavoro, le Parti s'impegnano, in consultazione con le organizzazioni di datori di lavoro e di lavoratori:

- 1. a definire, attuare e riesaminare periodicamente una politica nazionale coerente in materia di sicurezza, di salute dei lavoratori e dell'ambiente di lavoro. Questa politica avrà come scopo fondamentale di migliorare la sicurezza e l'igiene professionale e di prevenire gli infortuni ed i danni alla salute che derivano dal lavoro, sono legati al lavoro o sopravvengono durante il lavoro, in particolare riducendo al minimo le cause di pericoli inerenti all'ambiente di lavoro;*
- 2. a promulgare regolamenti di sicurezza e d'igiene;*

3. *a promulgare misure di controllo sull'applicazione di questi regolamenti;*
4. *a promuovere l'istituzione progressiva sul lavoro di servizi sanitari con funzioni sostanzialmente preventive e di consulenza per tutti i lavoratori.*

Articolo 11, paragrafo 3:

Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione della salute, le Parti s'impegnano ad adottare sia direttamente sia in cooperazione con le organizzazioni pubbliche e private, adeguate misure volte in particolare a prevenire, per quanto possibile, le malattie epidemiche, endemiche e di altra natura, nonché gli infortuni.

2. Requisiti di ammissibilità

In via preliminare, giova segnalare che sono integrati tutti i requisiti di ammissibilità previsti dal Protocollo del 1995 della Carta sociale europea.

2.1 In relazione alla legittimazione attiva, l'Unione Italiana del Lavoro (UIL), con sede a Roma, rappresenta il terzo sindacato più grande in Italia. Fondata nel 1950, la UIL si impegna costantemente per la tutela dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici in vari ambiti, tra cui la contrattazione collettiva, la salute e la sicurezza sul lavoro, la previdenza sociale e la formazione professionale. Tra i suoi scopi principali vi è la promozione del benessere sociale attraverso il miglioramento delle condizioni di vita delle persone, lavoratrici e lavoratori (art. 2 dello Statuto UIL) e a tal fine la UIL organizza «le persone, lavoratrici, lavoratori, pensionate, pensionati e giovani, guidandole nelle azioni di rivendicazione per la promozione e la difesa dei diritti e dei comuni interessi lavorativi, professionali ed economici, intervenendo attivamente su tutti i problemi che, direttamente o indirettamente ed in ogni sede, ne pongano in discussione i diritti e le conquiste comuni» (art. 3 dello Statuto UIL). Non vi è dubbio, insomma, che la UIL rientri, pertanto, tra le «organizzazioni nazionali rappresentative [...] di lavoratori e lavoratrici dipendenti dalla giurisdizione della Parte contraente chiamata in causa dal reclamo» di cui all'art. 1, lett. c), del Protocollo del 1995 ed è quindi legittimata a proporre un reclamo collettivo per violazione della Carta sociale europea. A conferma di ciò è utile ricordare che codesto Comitato ha già riconosciuto questa legittimazione in diverse occasioni ad altre organizzazioni sindacali nazionali (si v., per esempio, la decisione sul reclamo n. 140/2016 e n. 91/2013, punto 82, in cui è stata riconosciuta la ammissibilità del reclamo proposto dalla CGIL) e alla stessa UIL in diverse occasioni (ad esempio, nella decisione sul reclamo

n. 113/2014, parr. 10-13). Il presente reclamo è firmato da PierPaolo Bombardieri, segretario generale della UIL, che, in base all'art. 34 dello statuto, è autorizzato a rappresentare legalmente l'organizzazione di fronte a terzi e in giudizio. Pertanto, il reclamo è presentato nel pieno rispetto dell'art. 23 delle *Rules of Procedure* del Comitato (in questo senso si v. sempre la decisione sul reclamo n. 113/2014, par. 6).

2.2. In relazione alla legittimazione passiva, il reclamo viene depositato contro la Repubblica Italiana, che ha ratificato il Protocollo addizionale del 1995 senza riserve il 3 novembre 1997, in virtù della legge 28 agosto 1997, n. 298, e vi è quindi vincolata dal 1° luglio 1998 (come indicato nella decisione sul reclamo n. 91/2013, punto. 75).

2.3. *Ratione materiae*, infine, il reclamo è ammissibile anche ai sensi dell'art. 4 del Protocollo addizionale del 1995 secondo cui esso “deve essere fondato su una norma della Carta accettata dalla Parte contraente chiamata in causa”. In proposito è sufficiente osservare che il reclamo si fonda sugli art. 3 e 11, par. 3 della Carta sociale europea (riveduta), versione del 1996, norme che la Repubblica Italiana ha accettato ratificando la Carta il 5 luglio 1999, tramite la legge 9 febbraio 1999, n. 30. La Repubblica Italiana ha accettato tutte le disposizioni citate della Carta sociale europea, escluso quella dell'art. 25. Pertanto, il reclamo è ammissibile anche sotto tale profilo.

3. Doglianze

Avendo chiarito i requisiti di ammissibilità del presente reclamo, si procede ora a illustrare i motivi per cui lo Stato italiano non sta adempiendo in maniera soddisfacente agli obblighi previsti dagli art. 3 e 11, par. 3, della Carta sociale europea (riveduta), non attuando efficacemente le disposizioni relative al diritto alla sicurezza e all'igiene sul lavoro e al diritto alla protezione della salute.

Negli ultimi anni, il numero di infortuni mortali sul lavoro in Italia è cresciuto in modo preoccupante, con un tasso di incidenza superiore alle medie europee. Questo allarmante trend ha richiamato l'attenzione degli organismi internazionali di monitoraggio sui diritti umani, in particolare nel campo dei diritti sociali. Ad esempio, codesto Comitato nel 2009 ha già dichiarato la non conformità dell'Italia rispetto all'art. 3, par. 1, della Carta sociale europea, per l'assenza di una politica nazionale coerente in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Sebbene l'adozione del Decreto Legislativo n. 81/2008 (Testo Unico sulla Salute e

Sicurezza sul Lavoro – TUSL) abbia rappresentato un progresso normativo¹, il Comitato ha rinviato ulteriori valutazioni in merito alla sua effettiva implementazione ed efficacia. Anche nel rapporto del 2017, il Comitato ha sollecitato chiarimenti sulle misure adottate dall'Italia per affrontare l'aumento degli infortuni tra le lavoratrici e i lavoratori precari e per valutare l'impatto del TUSL sugli infortuni che coinvolgono lavoratrici e lavoratori immigrati. In particolare, il Comitato ha richiesto ulteriori informazioni su come l'Italia stia gestendo i rischi psicosociali, quali stress lavorativo, aggressione, violenza e molestie e su come l'Italia stia garantendo la salute e la sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori domestici, temporanei, autonomi e transgender. Il Comitato ha inoltre sottolineato l'inadempimento dell'Italia all'art. 3, par. 4, della Carta sociale europea, per la mancanza di dati sufficienti sulle imprese che forniscono servizi di salute occupazionale – i Servizi Prevenzione e Sicurezza degli Ambienti di Lavoro (SPSAL) che operano presso le Aziende Sanitarie Locali (ASL/ATS) – come indicato a pagina 11 del rapporto².

Le criticità in materia di salute e sicurezza sul lavoro sono state confermate anche da altre istituzioni internazionali. Durante la visita in Italia del **Gruppo di Lavoro delle Nazioni Unite su Imprese e Diritti Umani**, avvenuta nel 2021, è emerso che nonostante l'introduzione del TUSL “le questioni relative alla salute e alla sicurezza sul lavoro restano una delle principali preoccupazioni”. Il Gruppo ha rilevato che solo tra gennaio e agosto 2021, 772 lavoratrici e lavoratori sono deceduti sul lavoro, con 10 di questi decessi verificatisi durante i primi giorni della loro visita. Inoltre, il Gruppo ha denunciato la mancanza di dispositivi di protezione adeguati per le lavoratrici e i lavoratori agricoli, insufficienza di personale e risorse dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e le drammatiche condizioni in cui operano i lavoratori e le lavoratrici migranti, notoriamente esposti a gravi infortuni e decessi³. Di particolare rilevanza è anche il rapporto **dell'Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro (EU-OSHA)** del 2022, che ha evidenziato l'aumento dei rischi psicosociali e dello stress nei luoghi di lavoro post-pandemia in Italia. Il rapporto ha mostrato che il 46% delle lavoratrici e dei lavoratori italiani è sottoposto a forti pressioni temporali o a carichi di lavoro eccessivi, evidenziando l'urgenza di affrontare queste problematiche per migliorare la salute e la sicurezza sul lavoro⁴.

¹ Cfr. Comitato, *Conclusions 2017 - Italy - Article 3-1*.

² Cfr. *Conclusions 2017 - Italy - Article 3-3*.

³ Cfr. United Nations Working Group on Business and Human Rights, *Statement at the end of visit to Italy by the United Nations Working Group on Business and Human Rights*, 6 October 2021

⁴ https://osha.europa.eu/sites/default/files/Eurobarometer-OSH-in-post-pandemic-workplaces-summary_en.pdf

Dal 2021 a oggi, la situazione degli infortuni e delle morti sul lavoro in Italia ha continuato a peggiorare, coinvolgendo non solo lavoratrici e lavoratori italiani ma anche lavoratrici e lavoratori stranieri e cittadini extracomunitari impiegati nell'economia informale. Emblematico è il caso di **Luana D'Orazio**, una giovane mamma di soli 22 anni che, il 3 maggio del 2021, è stata uccisa, stritolata dall'orditoio dell'azienda tessile, in provincia di Prato, dove lavorava. Orditoio che è stato manomesso e montato in modo non conforme. Luana ha lasciato un bambino di appena tre anni e una madre a cui, della figlia, dopo l'incidente, è stata restituita solamente una scarpa. Per la morte di Luana i due titolari dell'azienda hanno patteggiato la pena e sono stati condannati uno a due anni e l'altro a un anno e sei mesi, con sospensione condizionale per omicidio colposo. Altrettanto emblematico è il caso di **Satnam Singh**, un cittadino indiano deceduto il 17 giugno 2024 a seguito di un terribile incidente nei campi di Borgo Santa Maria, Latina. Singh, mentre preparava le serre per la coltivazione dei meloni, è stato vittima di un macchinario avvolgiplastica gli ha tranciato il braccio destro e fratturato le gambe. Invece di chiamare immediatamente i soccorsi, i datori di lavoro lo hanno caricato su un pulmino e abbandonato davanti alla sua abitazione, con il braccio amputato in una cassetta degli ortaggi. Nonostante il trasporto in elisoccorso all'ospedale San Camillo di Roma, Satnam è morto a causa delle gravi ferite e del ritardo nei soccorsi. Questo tragico evento ha messo nuovamente in luce le condizioni disumane di lavoro e vita dei migranti nell'Agro Pontino, nonostante l'esistenza di leggi sul caporalato e sulla salute e sicurezza sul lavoro⁵.

Gli infortuni sul lavoro, anche mortali, che quotidianamente si registrano in Italia – con una media di tre infortuni mortali al giorno – non sortiscono l'effetto mediatico che hanno invece gli infortuni mortali c.d. 'plurimi', che vedono morire più lavoratori/trici nello stesso incidente. Il 2024, in questo senso, è stato un vero e proprio *annus horribilis*, con diversi infortuni plurimi registrati. Il crollo nel cantiere a Firenze, il 16 febbraio, che ha causato 5 morti; l'esplosione nella centrale elettrica di Suviana (BO), il 9 aprile, con 7 morti; le esalazioni nella rete fognaria di Casteldaccia (PA), il 6 maggio, con 5 morti; l'esplosione nell'area carico dello stabilimento ENI a Calenzano (FI), il 9 dicembre, con altri 5 morti.

Non solo, la situazione dell'aumento degli infortuni sul lavoro in Italia è di tale gravità che ha iniziato a riguardare finanche giovani studenti impegnati in attività di tirocinio curricolare nell'ambito dei c.d. Percorsi per le Competenze Trasversali e per

⁵ Cfr. <https://stranieriinitalia.it/attualita/satnam-singh-una-tragedia-che-rappresenta-migliaia-di-migranti-in-italia/>

l'Orientamento (PCTO) – ex alternanza scuola-lavoro. Il 2022 è stato un anno orribile per i giovani impegnati in percorsi di studio-lavoro. Il caso di Lorenzo Parelli, uno studente di 18 anni deceduto il 21 gennaio 2022 in un incidente sul lavoro durante il suo ultimo giorno di alternanza scuola-lavoro, è significativo. Parelli stava lavorando presso un'azienda metalmeccanica quando una putrella lo ha colpito, causandone la morte immediata. Questo tragico evento ha suscitato ampie critiche sull'idoneità delle misure di salute e sicurezza nelle aziende che ospitano studenti in formazione. Altri due tragici episodi si sono verificati ai danni di giovani studenti. Uno è quello di Giuseppe Lenoci, un ragazzo di 16 anni morto durante uno stage il 14 febbraio 2022. L'altro è quello di Giuliano De Seta, un ragazzo di 18 anni che ha perso la vita il 16 settembre 2022 mentre stava svolgendo uno stage presso l'azienda Bc Service a Noventa di Piave, in provincia di Venezia. Giuliano è stato schiacciato da una lastra di metallo durante il suo lavoro vicino a un macchinario.

Come emergerà dai dati statistici allarmanti che verranno esaminati nei punti successivi, la situazione italiana non è conforme alla Carta sociale europea, e risulta ancor più inaccettabile in un Paese in cui il primo articolo della Costituzione esalta il valore del lavoro. Il diritto alla salute e sicurezza sul lavoro deve essere garantito, e non è più tollerabile assistere a tali perdite di vite umane.

4. Il diritto e la prassi nazionale ed internazionale pertinenti

Prima di entrare nel merito delle doglianze riguardanti la mancata conformità dell'Italia agli obblighi previsti dalla Carta sociale europea, è necessario richiamare brevemente il contesto normativo esistente in materia di salute e sicurezza sul lavoro, che vincola il Paese sia a livello nazionale che europeo e internazionale.

Nell'ordinamento giuridico interno, la tutela del diritto alla salute e alla sicurezza sul lavoro trova un fondamento costituzionale **negli artt. 32 e 41 (quest'ultimo modificato l'11 febbraio 2022) della Costituzione italiana** che sanciscono la tutela della salute in qualità di diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività (art. 32) e come l'iniziativa economica privata, seppur libera, non possa “svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana” (art. 41). A partire da questo principio, la normativa primaria in materia è rappresentata dal Decreto Legislativo n. 81/2008, comunemente noto come Testo Unico

sulla Salute e Sicurezza sul Lavoro (TUSL), che consolida e aggiorna normative precedenti e coordina i successivi decreti correttivi, come il D. Lgs. 106/2009.

Il TUSL mira a creare un quadro normativo organico e coerente per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, basato su un approccio preventivo che intende eliminare o ridurre al minimo i rischi professionali. Esso impone ai datori di lavoro l'obbligo di garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici adottando misure preventive e protettive, redigendo il Documento di Valutazione dei Rischi (DVR), fornendo informazioni e formazione ai lavoratori alle lavoratrici, nonché nominando figure responsabili come il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP) e il Medico Competente. I lavoratori e le lavoratrici, a loro volta, hanno il diritto di essere informati, consultati e di eleggere propri Rappresentanti dei Lavoratori per la sicurezza (RLS). Il sistema di vigilanza è affidato ai servizi SPSAL (Servizi Prevenzione e Sicurezza degli Ambienti di Lavoro) che operano presso le **Aziende Sanitarie Locali (ASL/ATS)**, all'Ispettorato Nazionale del Lavoro, agli Ispettorati Territoriali del Lavoro e agli ispettori INAIL e INPS⁶. Il coordinamento è affidato all'**Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL)**, con sanzioni penali e amministrative per i datori di lavoro che violano gli obblighi di salute e sicurezza sul lavoro.

Nel tempo, il TUSL è stato oggetto di numerosi interventi legislativi. Il già menzionato **D.Lgs. 106/2009** ha rafforzato le tutele dei lavoratori e delle lavoratrici, estendendo l'obbligo di valutazione dei rischi anche alle piccole imprese e potenziando la rappresentanza dei lavoratori e delle lavoratrici in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Esso ha inoltre introdotto la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche ex D.Lgs. 231/2001 per i reati commessi in violazione delle norme di salute e sicurezza sul lavoro. Ulteriori modifiche sono state apportate dal **D.Lgs. 151/2015 (Jobs Act)**, che ha introdotto novità in materia di tutela della maternità e della paternità, promuovendo la flessibilità dell'orario di lavoro per i genitori. Il *Jobs Act* ha apportato, però, anche alcune modifiche che limitano lo spazio d'azione delle Organizzazioni Sindacali. Con la modifica, infatti, dell'art.6 del D. Lgs.81/08 (**Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro**), che ha inserito nella Commissione anche l'ANMIL (Associazione Nazionale fra lavoratori Mutilati del Lavoro) e gli esperti tecnici in medicina del lavoro, igiene e impiantistica industriale, si è di fatto superato il sistema tripartito su cui si fondava

⁶ Con il D.L. 19/2024 convertito con la legge 56/2024, si è disposto che gli ispettori di INAIL e INPS (confluiti con il Job Act nel INL) ritornino ad essere funzionalmente alle dipendenze dei loro Istituti di provenienza.

l'operato stesso della Commissione. Il **D. Lgs. 147/2016** ha rafforzato le norme per il settore agricolo, imponendo la valutazione dei rischi specifici e aumentando le misure di formazione e prevenzione per l'uso di macchinari pericolosi e sostanze chimiche. Più recentemente, la **Legge n. 85/2023** ha ulteriormente ampliato la tutela dei lavoratori e delle lavoratrici, rendendo obbligatoria la nomina del medico competente in un numero maggiore di settori, rafforzando la sorveglianza sanitaria e imponendo obblighi di valutazione dei rischi anche ai lavoratori e alle lavoratrici autonomi. La **Legge n. 56/2024** (Decreto PNRR) ha introdotto la patente a crediti, per le imprese operanti nei cantieri temporanei e mobili e inasprito le sanzioni per le violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

In aggiunta, va ricordato, il D.L. 21 ottobre 2021, n. 146 convertito nella legge 215/2021 che ha introdotto importanti novità in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (art.13). Tra queste, di particolare rilevanza sono quella relativa all'obbligatorietà della formazione, su salute e sicurezza sul lavoro, anche per i datori di lavoro – richiesta avanzata dalle Organizzazioni sindacali in più di una piattaforma rivendicativa – e quella riguardante l'adozione di un accordo unico (c.d. Accordo Stato Regioni) nel quale provvedere all'accorpamento, alla rivisitazione e alla modifica degli accordi attuativi del D.Lgs 81/2008 in materia di formazione. Tale accordo che, secondo le previsioni normative, si sarebbe dovuto attuare entro il 30 giugno 2022, ha visto finalmente luce il 24 maggio 2025, con la sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Seppur positiva la sua adozione – sebbene con tre anni di ritardo – non sono poche le criticità e le lacune, più volte ribadite nei tavoli tecnici di confronto presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e nella documentazione di dettaglio inviata allo stesso. Tra queste, ad esempio appare estremamente incongruente consentire l'erogazione dei corsi obbligatori in materia di salute e sicurezza sul lavoro in modalità e-learning, in particolare nei riguardi dei lavoratori, delle lavoratrici e dei datori di lavoro. A ben vedere, infatti, corsi registrati e preconfezionati rischiano di non avere alcuna efficacia, e ciò a maggior ragione ove si consideri che l'accordo non prevede alcun limite al numero massimo di partecipanti ad ogni corso erogato in tale modalità. La seconda importante criticità dell'Accordo è il lungo periodo – ben 24 mesi – che viene concesso ai datori di lavoro, che già abbiano avviato l'impresa, per assolvere all'obbligo formativo. Sebbene sia chiaro l'obiettivo perseguito – fornire una disposizione transitoria che consenta la messa in regola ai datori di lavoro – riteniamo tale periodo di tempo troppo lungo, considerato, altresì, come anche per i datori di lavoro debba valere il principio secondo cui la formazione, affinché abbia efficacia

preventiva, debba essere effettuata precedentemente all'avvio dell'impresa. In ultimo luogo, non meno grave è la presenza di una clausola di salvaguardia che concede la piena facoltà alle Regioni e alle Province autonome di introdurre o mantenere disposizioni "più favorevoli" in materia di salute e sicurezza sul lavoro e, per la Provincia autonoma di Bolzano, la possibilità di prevedere in via sperimentale differenti modalità di fruizione dei corsi e alternativi sistemi di apprendimento, anche da remoto, nonché deroghe al rapporto docente/discente nell'erogazione della formazione. Lasciare alla discrezionalità delle Regioni e delle Province autonome la valutazione di quali siano le "disposizioni più favorevoli", rispetto a quelle previste nell'accordo, rischia di creare disparità di trattamento tra i destinatari della formazione di regioni diverse e, cosa ancor più grave, di compromettere la qualità e l'efficacia della formazione stessa – così come disciplinata dall'accordo – per la scelta di parametri di valutazione meramente soggettivi. Per le stesse ragioni non concordiamo assolutamente sulla libertà di scelta lasciata alla Provincia Autonoma di Bolzano di decidere circa di modificare la modalità di fruizione dei corsi e sistemi di apprendimento addirittura prevedendo deroghe al rapporto docente/discente nell'erogazione della formazione.

In linea generale, si tratta di un quadro normativo caratterizzato da disposizioni che *à la carte* sono finalizzate alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, ma che in concreto sono spesso prive di effettività, anche a causa della scelta di procedere, in particolare negli ultimi anni, attraverso modifiche 'spot' al c.d. Testo unico sulla sicurezza o a provvedimenti correlati, nell'ambito di decreti legge o leggi di portata più ampia, che mostrano una chiara mancanza di strategia politica a monte. Tali aspetti hanno reso complicato ragionare in un'ottica di sistema riguardo a una materia, quella della salute e sicurezza sul lavoro, che meriterebbe invece una presa d'atto e di azione, strategica e complessiva – anche alla luce dei tanti decreti attuativi del c.d. Testo Unico ancora mancanti – per provare concretamente ad arginare l'inarrestabile susseguirsi di infortuni e morti sul lavoro.

Oltre alla legislazione specifica in materia, ulteriori obblighi derivano dalle norme del **Codice Civile** e del **Codice Penale**. L'articolo 2087 del Codice Civile impone ai datori di lavoro di adottare tutte le misure necessarie per garantire l'integrità fisica e morale dei lavoratori e alle lavoratrici, in linea con i progressi della scienza e della tecnica. La violazione di tale obbligo comporta una responsabilità civile per i danni subiti dai lavoratori e dalle lavoratrici. In ambito penale, l'articolo 589 del Codice Penale prevede la reclusione per omicidio colposo in caso di morte derivante da violazioni delle norme di salute e sicurezza sul lavoro. L'articolo 590, inoltre, punisce le lesioni personali colpose gravi o

gravissime, con pene che variano da tre mesi a tre anni di reclusione, a seconda della gravità delle lesioni causate. Altri articoli del Codice Penale, come il 437 e il 451, puniscono rispettivamente la mancata predisposizione o danneggiamento di impianti di sicurezza e i comportamenti colposi che provocano infortuni sul lavoro.

Occorre menzionare, altresì, la normativa interna volta al contrasto del **fenomeno del caporalato**. In effetti, è all'interno delle dinamiche dello sfruttamento del lavoro – sottopagato o informale – collegate ai fenomeni di c.d. caporalato che si verificano infortuni sul lavoro anche gravi o mortali, e ciò anche a causa dell'inefficacia del sistema dei controlli e delle ispezioni all'interno di tali contesti⁷. Il caporalato è una forma di sfruttamento lavorativo in cui un intermediario, il “caporale”, recluta lavoratori o lavoratrici, spesso immigrati in condizioni di vulnerabilità, e li impiega in condizioni di lavoro degradanti, sottopagati e senza tutele. Questi lavoratori/trici sono spesso costretti/e a vivere in alloggi precari e insalubri, e subiscono violenze fisiche e psicologiche. A tal fine, la **Legge 199/2016** (nota come “Legge sul caporalato”) ha introdotto una serie di misure volte a contrastare il reclutamento illegale e lo sfruttamento della manodopera, in particolare nel settore agricolo. Tra le disposizioni principali si segnala la riformulazione dell'articolo **603-bis del Codice Penale**, che ha ampliato la definizione di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, perseguendo non solo i caporali, ma anche i datori di lavoro che ne traggono beneficio. Gli indicatori di sfruttamento includono, tra gli altri, la corresponsione di salari difformi rispetto ai contratti collettivi, la violazione delle norme sugli orari di lavoro e periodi di riposo, nonché le violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene sul luogo di lavoro. Le sanzioni previste dall'art. 603-bis includono pene detentive da 1 a 6 anni e multe fino a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato (salvo che il fatto costituisca più grave reato). Il reato è stato poi incluso nel catalogo dei reati presupposto della responsabilità amministrativa degli enti *ex* D.lgs. 231/2001. Inoltre, in caso di condanna o patteggiamento, è prevista la confisca obbligatoria dei beni utilizzati o che hanno generato profitti derivanti dal reato. In aggiunta, la legge ha istituito la Rete del Lavoro Agricolo di Qualità (D.L. 24 giugno 2014, n. 91), volta a promuovere le buone pratiche nel settore agricolo e garantire condizioni lavorative, retributive e alloggiative adeguate. Tuttavia, la Rete, ad oggi, ha ancora molti limiti nella sua effettiva attuazione, con pochissime adesioni da parte delle imprese agricole (7.172 sono state le imprese che

⁷ R. PUNTA, “Compliance and Enforcement in Italian Labour Law”, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2021

hanno aderito alla Rete al 29.02.2024)⁸. Un ulteriore strumento previsto dalla Legge 199/2016 è la costituzione di un Fondo per la lotta al caporalato e allo sfruttamento del lavoro, destinato a finanziare attività di ispezione, controllo, sensibilizzazione e formazione, oltre a garantire l'indennizzo delle vittime. Tuttavia, nonostante il quadro normativo avanzato, il caporalato resta un fenomeno largamente diffuso in Italia, mantenuto dall'inefficacia dei controlli e dall'estrema vulnerabilità dei lavoratori e delle lavoratrici, in particolare migranti. Le dinamiche di sfruttamento lavorativo, l'inefficacia dei controlli e la vulnerabilità dei lavoratori e delle lavoratrici, spesso migranti, contribuiscono a mantenere condizioni di lavoro degradanti. Gli infortuni sul lavoro, talvolta mortali, sono una tragica conseguenza di queste situazioni e nelle sezioni successive analizzeremo le criticità che ostacolano l'effettivo contrasto al fenomeno e che rendono l'Italia non conforme agli standard di tutela previsti dalla Carta sociale europea.

A livello internazionale, l'Italia è vincolata dal **Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali del 1966**, ratificato con la **Legge n. 881 del 1977**, che all'art. 7 sancisce il diritto di ogni persona "to the enjoyment of just and favourable conditions of work which ensure, in particular: [...] b) Safe and healthy working conditions". Nel Commento generale n. 23 (2016) concernente siffatta disposizione il Comitato sui diritti economici sociali e culturali ha affermato che "25. Preventing occupational accidents and disease is a fundamental aspect of the right to just and favourable conditions of work, and is closely related to other Covenant rights [...]. States parties should adopt a national policy for the prevention of accidents and work-related health injury by minimizing hazards in the working environment". Ha aggiunto, inoltre che "26. The national policy should cover all branches of economic activity, including the formal and informal sectors, and all categories of workers, including non-standard workers, apprentices and interns". Tali *policy* dovrebbero poi "28. [...] indicate specific actions required of employers in areas such as prevention and response to accidents and disease, as well as recording and providing notification about relevant data [...]. It should also include a mechanism, which might be a central body, for coordination of policy implementation and support programmes and with the authority to undertake periodic reviews. To assist with the review, the policy should promote the collection and dissemination of reliable and valid data on the fullest possible range of occupational

⁸ La lista aggiornata è disponibile sul portale dell'INPS al seguente sito web: https://www.inps.it/content/dam/inps-site/pdf/allegati/2025/aziende_ammesse_al_19_02_2025.pdf.

accidents and disease, including accidents involving workers while commuting to and from work”.

Per quanto riguarda l'attività dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) in materia di salute e sicurezza sul lavoro, è da segnalare il risultato storico raggiunto il 10 giugno 2022, durante la International Labour Conference, che ha visto la salute e sicurezza sul lavoro entrare nel novero dei c.d. *core labour standards* contenuti nella Dichiarazione ILO sui Principi e diritti fondamentali sul lavoro, al cui rispetto gli Stati membri dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sono tenuti a prescindere dalla ratifica delle pertinenti Convenzioni OIL. Vi sono poi, significativi strumenti, elaborati dall'OIL, che includono la Convenzione n. 155 del 1981 sulla sicurezza e la salute sul lavoro e la Convenzione n. 187 del 2006 sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro. La Convenzione n. 155 stabilisce principi fondamentali per garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici in tutti i settori economici (Articolo 1), richiedendo agli Stati membri di definire, attuare e riesaminare periodicamente una politica nazionale coerente in materia di salute e sicurezza sul lavoro (Articolo 4), mirata a prevenire infortuni e malattie professionali e a ridurre al minimo i rischi nell'ambiente di lavoro (Articolo 4.2). Viene inoltre posta enfasi sulla necessità della formazione dei lavoratori e delle lavoratrici, nonché sulla cooperazione tra autorità pubbliche, datori di lavoro e lavoratori e lavoratrici (Articoli 5 e 6), e sull'istituzione di un sistema di ispezione efficace con sanzioni adeguate per garantire l'applicazione delle normative (Articolo 9).

La Convenzione n. 187 promuove un miglioramento continuo della salute e della sicurezza sul lavoro attraverso l'elaborazione di una politica nazionale, di un sistema nazionale e di un programma nazionale, in consultazione con le parti sociali più rappresentative (Articolo 2.1). Sottolinea inoltre lo sviluppo di una cultura nazionale di prevenzione, promuovendo il diritto dei lavoratori e delle lavoratrici a un ambiente di lavoro sicuro e salubre (Articolo 3.2). Richiede la creazione di organi consultivi nazionali competenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro (Articolo 4.3) e l'implementazione di programmi nazionali con obiettivi specifici e misurabili, accompagnati da indicatori di progresso per monitorare e valutare l'efficacia delle misure adottate (Articolo 5.3).

Nonostante l'importanza di questi strumenti, l'Italia ha ratificato le Convenzioni n. 155 e n. 187 solo nel 2023 (L. 8 giugno 2023, n. 84), con entrata in vigore effettiva a partire dal 12 ottobre 2024. Il ritardo nella ratifica ha determinato un rallentamento nell'aggiornamento delle politiche nazionali, ostacolando l'adeguamento tempestivo del

quadro normativo ai nuovi rischi professionali e alle evoluzioni del mercato del lavoro, come richiesto dalle stesse convenzioni. Questo ha contribuito a mantenere lacune significative nell'efficacia dei controlli e nella promozione di una cultura della prevenzione, influenzando negativamente sul numero di infortuni e malattie professionali. Questi aspetti saranno trattati più approfonditamente nei punti successivi del presente ricorso.

A livello di Unione Europea, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea sancisce, all'articolo 31, il diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque, garantendo che "ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose". Allo stesso modo, la Carta Comunitaria dei Diritti Sociali Fondamentali dei Lavoratori, adottata nel 1989, all'articolo 19, riconosce il diritto di ogni lavoratore a "beneficiare nell'ambiente di lavoro di condizioni di protezione sanitaria e di sicurezza soddisfacenti". Viene inoltre ribadito l'obbligo per gli Stati membri dell'Unione di "adottare provvedimenti adeguati per armonizzare le condizioni di lavoro". Le norme fondamentali dell'Unione Europea trovano ulteriore sostegno nei Trattati UE. L'articolo 3 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) stabilisce tra gli obiettivi dell'Unione la promozione del "benessere dei suoi popoli", dello "sviluppo sostenibile" e di una "economia sociale di mercato competitiva", che miri alla piena occupazione e al progresso sociale. Inoltre, l'articolo 151 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) afferma che l'Unione, insieme agli Stati membri, ha l'obiettivo di promuovere l'occupazione e il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, tenendo conto dei diritti sociali fondamentali sanciti dalla **Carta sociale europea** del 1961 e dalla **Carta comunitaria** del 1989. L'articolo 153 del TFUE rafforza ulteriormente questi principi, sottolineando che l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Un'importante normativa derivata dall'Unione Europea è la **Direttiva 89/391/CEE** (nota come "Direttiva Quadro"), che rappresenta il pilastro della legislazione europea in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Essa stabilisce principi generali per la tutela dei lavoratori e delle lavoratrici, imponendo ai datori di lavoro l'obbligo di prevenire i rischi professionali, valutare i pericoli e informare e consultare i lavoratori e le lavoratrici. La direttiva sottolinea la responsabilità del datore di lavoro nel garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici e costituisce la base di oltre 25 direttive specifiche, che riguardano vari ambiti come la sicurezza nei luoghi di lavoro, l'uso delle attrezzature e la protezione contro agenti chimici e fisici. A ciò si aggiunge il **Quadro Strategico dell'Unione Europea per la Salute e la Sicurezza sul Lavoro 2021-2027**, che punta a

modernizzare le normative per affrontare le transizioni digitale e verde e rafforzare le ispezioni nei settori ad alto rischio. Promuove inoltre la salute mentale e la prevenzione delle malattie, aggiornando le norme su sostanze pericolose come piombo, cobalto e amianto.

Con riguardo al contesto italiano, poi, il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza** ha integrato la tutela della salute dei lavoratori e delle lavoratrici con investimenti mirati alla modernizzazione delle imprese e alla prevenzione nelle PMI. Tuttavia, permangono significative carenze, in particolare riguardo alla scarsità di risorse per le ispezioni e alla mancanza di una formazione continua adeguata, elementi essenziali per raggiungere una piena conformità agli standard europei. Questi temi verranno esaminati nei prossimi punti del ricorso. Adottato il 6 agosto 2020 con Intesa in Conferenza Stato-Regioni, il **Piano nazionale della prevenzione 2020-2025**⁹ è lo strumento fondamentale di pianificazione centrale degli interventi di promozione della salute, da realizzare sul territorio e che mira a garantire sia la salute individuale e collettiva, sia la sostenibilità del Servizio sanitario nazionale, attraverso azioni quanto più possibile basate su evidenze di efficacia, equità e sostenibilità che accompagnano il cittadino in tutte le fasi della vita, nei luoghi in cui vive e lavora. Tra i suoi macro obiettivi, quello relativo all'individuazione di misure preventive e di mitigazione degli "Infortuni e incidenti sul lavoro, malattie professionali", nonostante l'individuazione di numerose azioni mirate da mettere in atto (piani di prevenzione tematici, confronto costante all'interno del Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di SSL e della Commissione Consultiva permanente per la SSL e maggiore operatività dei Comitati Regionali di Coordinamento, di cui, rispettivamente agli artt. 5, 6 e 7 del D. Lgs 81/2008, etc.), ad oggi, non sembra aver inciso in modo determinante all'aggravarsi del fenomeno degli infortuni, delle malattie professionali e delle morti sul lavoro.

5. I dati statistici

Nonostante l'Italia vanti un quadro normativo sulla salute e la sicurezza sul lavoro tra i più avanzati, rappresentato dal Decreto Legislativo 81/2008 (Testo Unico sulla Salute e Sicurezza sul Lavoro), che rispecchia gli standard europei e internazionali, l'efficacia delle tutele per i lavoratori e le lavoratrici è ancora fortemente compromessa da diverse criticità.

⁹ Lo si veda sul sito del Ministero della salute: https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2955_allegato.pdf

L'analisi dei dati statistici più recenti e delle normative in vigore evidenzia una realtà preoccupante, caratterizzata da un numero ancora elevato di morti sul lavoro, nonché una mancanza di implementazione delle misure preventive e una scarsa efficienza dell'azione ispettiva¹⁰. Secondo l'INAIL¹¹, nel 2024 sono stati denunciati 593.000 infortuni sul lavoro, di cui 1.202 con esito mortale. Delle denunce di infortunio con esito mortale 13 hanno riguardato studenti, 5 in più rispetto alle 8 dell'anno precedente, e tra queste una riguardava uno studente coinvolto in un Percorso per le competenze trasversali e l'orientamento (Pcto). Riguardo alle denunce di malattia professionale, queste sono state ben 88.384, il 21,8% in più rispetto all'anno precedente.

Sebbene, il tasso di incidenza degli infortuni sul lavoro in Italia rispetto ai Paesi europei (EU-27) nel decennio 2012-2022 è solo di poco superiore alla media EU-27 (e rimane inferiore a Paesi come Germania, Spagna e Francia – che presentano invece valori particolarmente elevati), e sebbene il tasso di incidenza infortunistica, che si intende standardizzato sulla base della dimensione delle economie, in Italia risulti inferiore alla media EU-27 e considerevolmente sotto i livelli di altri paesi come Francia, Germania e Spagna¹², deve essere chiarito che tutte le statistiche elaborate in materia (ILOSTAT dati di Salute e Sicurezza sul Lavoro (OSH) ed ESAW- European statistics on accidents at work di EUROSTAT) precisano come tali dati debbano essere presi cum grano salis in quanto potenzialmente alterati dalle differenti propensioni dei Paesi oggetto di indagine a denunciare gli infortuni e alla diversa intensità dei controlli da parte degli ispettorati del lavoro. In altre parole, viene sottolineato il rischio di forme di *under-reporting*, causate, ad esempio, da sistemi di vigilanza meno efficaci, meccanismi di denuncia poco sviluppati, da una scarsità di incentivi finanziari per le vittime oppure da leggi meno rigide nei confronti dei datori di lavoro. In Italia, l'*under-reporting* degli infortuni sul lavoro è un fenomeno diffuso, che distorce l'analisi dei dati e rende più difficile l'attuazione di politiche efficaci per la prevenzione. L'alterazione dei dati infortunistici è, inoltre, parzialmente dovuta anche alla evidente sottostima data dal fatto che la platea delle lavoratrici e dei lavoratori assicurati INAIL non rappresenta, oggi, tutto il mondo del lavoro. Le lavoratrici e i lavoratori non assicurati INAIL sono, infatti, ancora numerosi. Da una stima fatta dall'INAIL, al 2021 risultavano quasi 4 milioni le lavoratrici e i lavoratori non assicurati. Una platea ampissima per la quale, data la mancanza di un sistema di

¹⁰ E. Giuliani, M. Fasciglione, N. Bernaz, C. Macchi, Giulia Rossello, *Protecting Lives at Work: Advancing Labor Rights in Italy*, 2025, disponibile al sito <https://rebalanceproject.org/protecting-lives-at-work-advancing-labor-rights-in-italy/>

¹¹ Cfr. [relazione-annuale-inail-2024.pdf](#)

¹² Cfr. ILOSTAT, *Sicurezza e Salute sul Lavoro (OSH)*, <https://ilostat.ilo.org/topics/safety-and-health-at-work/>.

registrazione pubblico, relativo agli infortuni (anche mortali) e alle malattie professionali denunciate, non è possibile mettere in atto azioni preventive e di protezione mirate¹³. Sarebbe auspicabile, come più volte ribadito dalla stessa INAIL (cfr. le Linee di mandato 2022-2026), un ampliamento della platea degli assicurati, al fine di garantire omogeneità delle tutele a tutti i lavoratori e le lavoratrici e nel quadro dei dati sull'andamento infortunistico e delle tecnopatie. A livello europeo, la media di segnalazione degli infortuni è più alta, grazie a sistemi di monitoraggio più efficaci e a una maggiore sensibilizzazione delle imprese e dei lavoratori e delle lavoratrici sull'importanza della segnalazione¹⁴. Significativo a tal proposito è quanto riportato dall'**Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro (EU-OSHA)** nel rapporto "Occupational Safety and Health in Europe: State and Trends 2023", che evidenzia una lacuna significativa nel sistema italiano di registrazione degli infortuni, il quale tende a sottostimare il numero reale degli infortuni registrando prevalentemente quelli che comportano un'assenza dal lavoro. Al contrario, in Paesi come Svezia, Finlandia, Grecia, Danimarca e Francia, molti infortuni segnalati non comportano assenze dal lavoro, includendo quindi infortuni meno gravi ma comunque rilevanti, casomai nel lungo periodo, per la salute e il benessere dei lavoratori e delle lavoratrici. Questo comportamento genera una sottovalutazione delle problematiche legate agli infortuni sul lavoro, escludendo numerose situazioni che potrebbero rappresentare campanelli d'allarme per prevenire infortuni più gravi¹⁵.

I fenomeni di *under-reporting*, tuttavia, non riescono ad occultare **l'elevato numero di infortuni mortali**, in quanto questi ultimi sono meno facili da nascondere alle autorità competenti. Quando si analizzano i dati relativi agli infortuni mortali sul lavoro, emerge che l'Italia si colloca tra i Paesi europei con un numero significativo di infortuni mortali. Il confronto con altri Paesi dell'Unione Europea mostra, a ben vedere, una situazione a dir poco preoccupante: ad esempio, il tasso di incidenza degli infortuni mortali in Italia è notevolmente superiore rispetto a quello di paesi come Germania e Spagna, mentre si

¹³ Cfr. INAIL, *Stima degli assicurati e non assicurati*, Allegato 1, consultabile al sito web https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/commissioni/bicamerale/enti_gestori18/documenti_acquisiti/ALL_n.1-Stima_degli_assicurati_e_dei_non_assicurati_Inail.pdf

¹⁴ Diversi fattori contribuiscono a questo problema, tra cui la paura delle ripercussioni sul lavoro, la mancanza di consapevolezza sui diritti dei lavoratori e delle lavoratrici e, in alcuni casi, l'informalità del lavoro stesso (T.M. Probst, L.Petitta, C. Barbaranelli, 2017, "Comparing recall vs. recognition measures of accident under-reporting: A two-country examination", *Accident Analysis & Prevention*, Volume 106, pp. 1-9, <https://doi.org/10.1016/j.aap.2017.05.006>). Questo fenomeno è particolarmente evidente in settori ad alto rischio come l'edilizia, l'agricoltura e il lavoro domestico, dove il ricorso al lavoro nero e a contratti atipici è più frequente. Secondo alcune stime, il numero reale di incidenti potrebbe essere significativamente superiore a quanto riportato ufficialmente, il che pone l'Italia in una posizione di disallineamento rispetto agli standard di trasparenza e accuratezza richiesti a livello europeo.

¹⁵ Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro - EU-OSHA, *Occupational Safety and Health in Europe: State and Trends*, 2023, p. 69.

allinea con quello riscontrato dalla Francia; dal 2020 si registra una **crescita esponenziale** delle morti sul lavoro in Italia rispetto alla media EU27¹⁶. A medesime conclusioni conduce l'analisi del tasso standardizzato di morti sul lavoro su 100.000 lavoratori e lavoratrici che evidenzia che, assieme alla Spagna e alla Francia, **l'Italia ha una incidenza di infortuni mortali superiore alla media EU27 per tutto il periodo osservato** (che come si è detto include il decennio 2012-2022)¹⁷ e che, inoltre, rispetto alla media EU27, risultano essere significativamente più alti gli infortuni mortali nei settori dell'agricoltura, in quello legato all'edilizia e nel settore dei trasporti e della logistica¹⁸. Ancora, e scendendo maggiormente in dettaglio, circa le cause degli eventi mortali, in Italia, rispetto alla media dei paesi EU27, si muore di più sul lavoro a seguito di ferite (*wounds and superficial injuries*), avvelenamenti e infezioni (*poisoning and infections*), effetti delle temperature estreme e dell'esposizione solare e a radiazioni (*effects of temperature extremes, light and radiation*) e a seguito di fratture mortali (*bone fractures*).

Gli stessi dati provenienti dalle istituzioni di monitoraggio italiane confermano il preoccupante incremento delle morti sul lavoro. Nel periodo ricompreso tra il 1983 e il 2018 i morti sul lavoro in Italia sono stati oltre 55.000, con una media, negli ultimi 10 anni, pari a quasi 1.200 vittime annue. Come già anticipato in apertura di questo paragrafo secondo l'INAIL, nel 2024 sono stati denunciati 593.000 infortuni sul lavoro, di cui 1.202 con esito mortale; mentre le denunce di malattia professionale sono state ben 88.384.

Anche i dati dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA)¹⁹, danno conto di un aumento degli infortuni fatali sul lavoro in Italia rispetto alla media Europea in relazione agli ultimi due quinquenni di riferimento: nel 2010-2014 il tasso di incidenza in Italia è stato di 2,8 quando la media europea è di 2,1; la situazione è addirittura peggiorata nel quinquennio 2015-2020 in cui a fronte di un incremento del tasso di incidenza in Italia a 3,6 corrisponde invece una riduzione della media europea a 1,8²⁰.

C'è un ulteriore dato che occorre tenere presente oltre al già menzionato tasso di incidenza degli infortuni sul lavoro in assoluto: quello che attiene alla correlazione tra ispettori in servizio e infortuni sul lavoro mortali. Gli studi in proposito che riguardano in particolare il periodo tra il 2018 ed il 2023, evidenziano alcune criticità del sistema delle ispezioni sul

¹⁶ Cfr. ILOSTAT, *Sicurezza e Salute sul Lavoro (OSH)*, <https://ilostat.ilo.org/topics/safety-and-health-at-work/>.

¹⁷ Cfr. EUROSTAT, *European statistics on accidents at work (ESAW)*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Main_Page.

¹⁸ Cfr. ILOSTAT, *Sicurezza e Salute sul Lavoro (OSH)*, <https://ilostat.ilo.org/topics/safety-and-health-at-work/>.

¹⁹ EU-OSHA, *Occupational Safety and Health in Europe: State and Trends*, 2023.

²⁰ EU-OSHA, cit. p. 71.

lavoro. In effetti, mentre nell'anno 2018 un singolo ispettore svolgeva mediamente 31,69 ispezioni ed il dato annuale delle morti sul lavoro era pari a 1.292, nel 2023 lo stesso rapporto rende conto di come ogni ispettore abbia effettuato 16,83 ispezioni a fronte di 1.041 decessi²¹. In concreto ciò significa che nonostante l'incremento in termini unitari degli ispettori in servizio, si è assistito ad una diminuzione dell'attività ispettiva pro-capite del 46,87%, mentre la mortalità è diminuita soltanto del 19,43%. I dati sulla correlazione tra numero di ispezioni e morti sul lavoro, dimostra come la numerosità dei controlli abbia una relazione inversa con il numero di decessi, tale indice nel 2018 è pari allo 0,9%, mentre nel 2023 lo stesso indice ha un notevole incremento raggiungendo un coefficiente pari al 1,60%.

Ciò è particolarmente problematico nei settori considerati più pericolosi, come l'agricoltura e l'edilizia, dove le ispezioni e l'applicazione delle sanzioni risultano spesso insufficienti. Uno studio del 2017 condotto nel Lazio ha evidenziato come molte aziende del settore agricolo non rispettino ancora pienamente le normative europee sulla salute e sicurezza sul lavoro. La ricerca ha coinvolto 25 aziende agricole e ha rivelato che il 66% delle aziende non ha ottemperato agli obblighi relativi alla nomina delle figure responsabili della sicurezza, come il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP) e il medico competente. Solo il 33% delle aziende fornisce una formazione adeguata ai lavoratori e alle lavoratrici, e meno del 4% garantisce una formazione specifica sull'uso di macchinari agricoli. Inoltre, solo il 62% delle aziende ha la documentazione richiesta dalla normativa, e il 60% non è conforme riguardo ai controlli periodici su elementi critici come la presenza di amianto o la messa a terra degli impianti.²² I dati confermano che il settore agricolo continua a essere uno dei più rischiosi. **Un ulteriore studio condotto nel periodo 2012-2017** ha rilevato circa 21.100 infortuni nel settore primario, con circa 100 decessi. I mesi con il maggior numero di infortuni sono stati marzo, giugno, luglio, settembre e ottobre, periodi in cui si concentrano le principali attività agricole. La regione Marche ha registrato il maggior numero di infortuni, con 4.825 eventi. Inoltre, la fascia d'età più colpita dagli infortuni agricoli è quella tra i 35 e i 60 anni, con circa 15.000 infortuni (pari al 71% del totale degli infortuni registrati). In questo contesto, la popolazione straniera

²¹ Cfr. A. Interdonato, "Le nuove ispezioni in materia di lavoro: il d.l. n. 19 del 2 marzo 2024" in *Lavoro, diritti, Europa*, 2024, pag. 9, figura 2, rielaborazione di dati ISTAT.

²² M. Cecchini, A. Colantoni, D. Monarca, F. Cossio, S. Riccioni, "Survey on the Status of Enforcement of European Directives on Health and Safety at Work in Some Farms of Central Italy", in *Chemical Engineering Transactions*, 2017, pp. 103-108).

risulta essere particolarmente vulnerabile: le lavoratrici e i lavoratori rumeni, marocchini, albanesi e macedoni rappresentano le categorie più colpite²³.

Un'ulteriore criticità riguarda le lavoratrici e i **lavoratori immigrati**, che risultano essere esposti a rischi maggiori rispetto alle lavoratrici e ai lavoratori italiani. Il **XIII Rapporto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** riporta che nel 2022 gli occupati stranieri in Italia erano 2,4 milioni, rappresentando il 10,3% del totale degli occupati. Questo rappresenta un aumento del 5,2% rispetto all'anno precedente²⁴. Questi lavoratori, spesso impiegati in settori ad alto rischio come la metallurgia e l'edilizia, sono particolarmente esposti a infortuni gravi a causa delle condizioni di lavoro più difficili in cui operano e delle barriere linguistiche. Nel settore delle costruzioni, la situazione è resa ancora più complessa dall'uso crescente di subappaltatori, che porta a una diluizione degli standard di sicurezza lungo la catena di approvvigionamento. Le lavoratrici e i lavoratori migranti, spesso impiegati in mansioni manuali faticose e poco qualificate, sono costretti a ignorare le norme di salute e sicurezza sul lavoro per completare i lavori più velocemente e ridurre i costi. Questo aumenta il rischio di infortuni, specialmente in contesti dove le barriere linguistiche e le differenze culturali rendono difficile comprendere e applicare correttamente le misure di sicurezza. Barriere linguistiche e differenze culturali che dovrebbero essere considerate anche nella pianificazione e realizzazione dei programmi di formazione nelle aziende, nei quali occorrerebbe prevedere che l'erogazione della stessa avvenisse nella loro lingua madre dei lavoratori e delle lavoratrici a cui è destinata o, in alternativa, attraverso l'ausilio di mediatori culturali e/o servizi di interpretariato.

Infine, un altro dato rilevante riguarda la distribuzione degli infortuni in relazione alla dimensione delle imprese. I piccoli datori di lavoro, spesso privi di adeguate risorse per mantenere gli standard di sicurezza richiesti, sono maggiormente esposti al rischio di infortuni. Secondo il sistema di sorveglianza nazionale sugli infortuni mortali, gestito dall'INAIL, tra il 2002 e il 2016 si sono verificati 4.874 infortuni mortali sul lavoro, di cui il 68% nelle piccole imprese con meno di nove dipendenti. Questi infortuni sono stati spesso causati da cadute dall'alto (33,5%) o dal crollo di carichi pesanti (16,7%).

In sintesi, i dati evidenziano una situazione preoccupante in Italia, con un numero elevato e crescente di infortuni mortali sul lavoro, specialmente nei settori edile, del trasporto e

²³ I. Zambon, A. Piergentili, L. Salvati, D. Monarca, P. Matyjas-Lysakowska, A. Colantoni, "Applied Research for a Safer Future: Exploring Recent Job Accidents in Agriculture, Italy (2012–2017)", in *Processes*, 2018.

²⁴ <https://www.lavoro.gov.it/priorita/pagine/pubblicato-il-xiii-rapporto-gli-stranieri-nel-mercato-del-lavoro-italia-del-mlps>

magazzinaggio, manifatturiero (solo per citare i primi) e tra le lavoratrici e i lavoratori immigrati. Nonostante un quadro normativo avanzato, persistono gravi lacune nell'implementazione delle misure di gestione della salute e sicurezza, nella formazione e nell'efficacia dell'attività ispettiva e questo, a fronte della oramai appurata 'consuetudine' del mancato coinvolgimento – da parte del Governo e dei ministeri competenti – delle Parti Sociali, e in particolare delle Organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nella definizione delle politiche idonee ad affrontare questa grave emergenza²⁵. Queste criticità indicano un problema strutturale rispetto all'attuazione della Carta sociale europea da parte delle autorità italiane, e richiedono interventi urgenti e mirati per migliorare le condizioni di salute e sicurezza sul lavoro e tutelare i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici.

6. Le violazioni/inadempienze dello Stato italiano: le lacune nell'attuazione del contesto normativo

I dati statistici presentati nelle sezioni che precedono indicano l'esistenza in Italia di un quadro generale caratterizzato: a) dal ripetersi sistematico di infortuni sul lavoro (tutti della stessa natura) con alcuni settori particolarmente 'toccati' dal fenomeno; b) la crescita del numero di morti collegati al verificarsi di tali infortuni sul lavoro, un fenomeno che integra la commissione di una *gross violation* del diritto alla vita; c) l'esistenza di significative carenze nell'attività di ispezione e prevenzione e di rilevanti vuoti nell'organico del personale delle strutture a tali attività deputate, espressione di una più generale inefficacia dell'azione delle autorità nazionali. L'insieme di tali elementi indica, il ricorrere di un problema strutturale di osservanza della Carta sociale europea (riveduta) dal punto della garanzia di cui agli art. 3 e 11, par. 3, e tutto ciò, nonostante il quadro normativo interno adottato dalle autorità nazionali italiane.

Ora, è noto che il diritto di ogni lavoratore ad un ambiente di lavoro sicuro e salubre è un principio ampiamente riconosciuto nel sistema internazionale di tutela dei diritti umani, che deriva direttamente dal diritto all'integrità personale, uno dei principi fondamentali dei diritti umani²⁶. L'obiettivo della tutela di cui all'articolo 3 (ma lo stesso dicasi per l'art. 11, par. 3) è strettamente collegato a quello dell'articolo 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che riconosce il diritto alla vita²⁷. Esso si applica all'intera economia, ed include sia il settore

²⁵ E. Giuliani, M. Fasciglione, N. Bernaz, C. Macchi, Giulia Rossello, *Protecting Lives at Work: Advancing Labor Rights in Italy*, 2025, disponibile al sito <https://rebalanceproject.org/protecting-lives-at-work-advancing-labor-rights-in-italy/>.

²⁶ Comitato, *Conclusions I (1969)*, Statement of Interpretation on Article 3.

²⁷ Comitato, *Conclusions XIV-2 (1998)*, Statement of Interpretation on Article 3.

pubblico sia quello privato, e sia i lavoratori e le lavoratrici dipendenti, sia quelli autonomi²⁸. Come per la maggior parte delle disposizioni sui diritti sociali contenute nella Carta, anche quelle in esame sono formulate in termini di obblighi positivi degli Stati: essi impongono cioè alle Parti contraenti di formulare, attuare e rivedere periodicamente delle politiche (anche normative) in materia di salute e sicurezza sul lavoro, in consultazione con le parti sociali.

Gli Stati devono adottare conseguentemente delle misure, espressione di specifiche ‘strategie’, la cui efficacia deve essere monitorata, anche attraverso idoneo meccanismo di supervisione, e prevedendo un sistema in grado di garantire il necessario flusso di informazioni alle parti interessate, nonché la formazione a datori di lavoro, ai dipendenti²⁹, in modo da assicurare l’obiettivo di promuovere e mantenere una cultura della prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro a livello nazionale³⁰. Tale ultimo obiettivo richiede che tutti i soggetti interessati – autorità pubbliche, datori di lavoro, lavoratori/trici – siano attivamente coinvolti nella prevenzione dei rischi professionali, all’interno di un quadro normativo regolamentare ben definito caratterizzato dalla fissazione di diritti e doveri. Siffatto quadro, poi deve prestare attenzione particolare ad alcuni settori (ad es. edilizia; agricoltura; pesca; silvicoltura; industria metallurgica, mineraria, trasporto e logistica), ad alcune imprese (PMI) e a particolari forme di occupazione (interinale; a tempo determinato; temporanea; stagionale), che sono particolarmente esposte al rischio di infortuni³¹. In altri termini, se l’obbligo principale degli Stati contraenti della Carta sociale europea, ai sensi dell’articolo 3, è quello di garantire il diritto a standard lavorativi sicuri e salutarì del più alto livello possibile, il paragrafo 2 dell’articolo 3, chiarisce che tale obbligo comporta l’emanazione di norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro che prevedano misure preventive e protettive contro i rischi che possono verificarsi nei luoghi di lavoro³². Secondo la costante giurisprudenza del Comitato, e in linea di prima approssimazione, uno Stato membro adempie a siffatto obbligo generale quando abbia recepito gran parte dell’*acquis* comunitario in materia di salute e sicurezza sul lavoro³³.

Tuttavia, agli Stati membri compete l’obbligo di dimostrare altresì che le norme adottate ed in essere nel proprio ordinamento siano adeguate e di aggiornarle costantemente in base ad ogni

²⁸ Comitato, *Conclusions II (1971)*, Statement of Interpretation on Article 3; *Conclusions 2013*, Statement of Interpretation on Article 3§3.

²⁹ Cfr. inter alia, *Conclusions 2003*, Statement of Interpretation on Article 3§1; see in particular *Conclusions 2003*, Bulgaria.

³⁰ Cfr. *Conclusions 2009*, Armenia.

³¹ Cfr. *Conclusions XIV-2 (1998)*, Statement of Interpretation on Article 3.

³² Cfr. Comitato, *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) v. Greece*, Complaint No. 30/2005, decision on the merits of 6 December 2006, par. 224.

³³ Cfr. Comitato, *Conclusions 2005*, Cyprus.

nuovo sviluppo della realtà socio-economica³⁴. Insomma, il fatto che una normativa sia in vigore nell'ordinamento giuridico dello Stato interessato non comporta di per sé che lo Stato in questione abbia soddisfatto gli obblighi discendenti dalle disposizioni di cui all'art. 3 della Carta. Giova ricordare, in effetti, che un principio generale di tutti gli strumenti normativi internazionali ed europei in materia di salute e sicurezza sul lavoro è quello in base al quale la semplice ratifica degli strumenti sovranazionali di tutela, e l'adozione di atti normativi interni, non è di per sé sufficiente a soddisfare gli obblighi che da tali strumenti discendono sugli Stati in materia. Occorre, in effetti, che le misure adottate dagli Stati – e le relative garanzie – siano effettive; cioè occorre, anche con riferimento al caso in esame, che tali misure interne siano in grado in concreto di poter prevenire gli infortuni e le morti sul lavoro. Insomma, come messo in risalto dal Comitato a più riprese, le disposizioni della Carta sociale europea pongono a carico degli Stati delle obbligazioni 'positive' che impongono agli Stati di adottare le misure necessarie affinché le garanzie previste dalla Carta possano effettivamente esplicarsi. Vale a dire che la corretta applicazione della Carta “non può essere garantita solo dal funzionamento della legislazione, se questa non è effettivamente applicata e rigorosamente controllata”³⁵. Il controllo del rispetto delle normative e dei regolamenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro è un “prerequisito per l'efficacia del diritto garantito dall'articolo 3” della Carta³⁶: tale disposizione impone agli Stati contraenti di “undertake to pursue policies and take measures to improve occupational health and safety”³⁷. Il tutto in un'ottica di miglioramento continuo del sistema normativo, regolamentare e di policy interno.

Il contesto descritto evidenzia chiaramente come, nonostante un quadro normativo formalmente avanzato, l'Italia non riesca a garantire una protezione effettiva del diritto alla salute e alla sicurezza sul lavoro. Le misure adottate si rivelano inefficaci nel contenere l'alto numero di infortuni e decessi, dimostrando una grave carenza nell'attuazione delle politiche preventive richieste dalla Carta sociale europea.

Ci soffermeremo adesso sulle criticità che riguardano la normativa italiana e la sua applicazione. **Tali disfunzioni, che compromettono la conformità agli obblighi previsti dalla Carta sociale europea, possono essere sintetizzate come segue:**

A): Alta incidenza delle morti sul lavoro e insufficienza delle misure di prevenzione

³⁴ Comitato, *Conclusions II (1971)*, Statement of Interpretation on Article 3§2 (i.e. on Article 3§1 of the 1961 Charter).

³⁵ Comitato, *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) v. Greece*, Complaint No. 30/2005, decision on the merits of 6 December 2006, par. 228; cfr. anche *International Commission of Jurists v. Portugal*, Complaint No. 1/1998, decision on the merits of 9 September 1999, par.32.

³⁶ Comitato, *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) v. Greece*, cit.

³⁷ Comitato, *Conclusions 2018*, Latvia.

Nonostante il quadro normativo avanzato rappresentato dal Decreto Legislativo 81/2008 e le successive integrazioni, l'Italia presenta una frequenza di infortuni sul lavoro e un aumento delle morti tale da rendere evidente che il diritto alla salute e sicurezza sul lavoro non è effettivamente garantito³⁸. Secondo i dati INAIL, nel 2024 si sono registrati 1.202 decessi sul lavoro, di cui 1.189 riguardano lavoratori/trici 13 riguardano studenti. Nei primi 5 mesi del 2025, la situazione è ulteriormente peggiorata con un aumento del 4,6% delle denunce di infortuni mortali, arrivando a 386 decessi. Complessivamente, nello stesso periodo, sono stati denunciati 247.681 infortuni. Questi dati segnalano una violazione sistematica della Carta sociale europea, sia considerando le cifre assolute³⁹ sia in confronto alle medie europee⁴⁰.

B) Mancanza di denuncia e occultamento degli infortuni sul lavoro

In Italia, oltre al tasso preoccupante di infortuni e morti sul lavoro, esiste un problema radicato legato alla mancata denuncia e all'occultamento degli infortuni e delle malattie professionali. L'*under-reporting*, come evidenziato dai dati INAIL e dall'Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro (EU-OSHA), contribuisce a mascherare le reali condizioni di salute e sicurezza sul lavoro, riducendo l'efficacia degli interventi normativi e delle politiche di prevenzione. Questo fenomeno è particolarmente grave nei settori ad alta intensità di manodopera straniera e irregolare, come agricoltura e edilizia, dove il timore di ritorsioni, la precarietà lavorativa e lo sfruttamento limitano la segnalazione degli infortuni.

Nonostante il Decreto legislativo 81/2008 imponga obblighi precisi in materia di segnalazione, le barriere culturali, linguistiche e la scarsità di incentivi finanziari rappresentano ostacoli importanti. In particolare, il rapporto EU-OSHA del 2023 evidenzia che il sistema italiano tende a registrare prevalentemente infortuni gravi che comportano l'assenza dal lavoro, escludendo numerosi infortuni minori che in altri Paesi europei, come Svezia e Danimarca, vengono regolarmente segnalati. Questa mancanza di trasparenza e di dati completi limita l'attuazione di politiche efficaci per la prevenzione e la protezione dei lavoratori e delle lavoratrici. Non a caso codesto Comitato ha evidenziato che l'assenza di un sistema efficace per la denuncia degli infortuni e delle malattie professionali rappresenta una violazione della Carta sociale europea, imponendo agli Stati membri di adottare misure rigorose per garantire la segnalazione completa e trasparente di tutti gli infortuni, al fine di assicurare la tutela effettiva del diritto alla salute e sicurezza sul lavoro⁴¹.

³⁸ Comitato, *Conclusions XIV-2 (1998)*, Portugal.

³⁹ Conclusioni 2003, Slovenia

⁴⁰ Conclusioni XIV-2, 1998, Portogallo

⁴¹ Conclusioni 2013, Albania

C) Inefficacia del sistema delle ispezioni

Negli ultimi anni, l'Italia ha incrementato formalmente il numero di ispettori in servizio. Tuttavia, persistono rilevanti vuoti di organico negli uffici preposti, e i dati indicano che, nel periodo compreso tra il 2018 e il 2023, i meccanismi ispettivi sono stati tutt'altro che efficaci. A ben vedere, mentre nell'anno 2018 un singolo ispettore svolgeva mediamente 31,69 ispezioni ed il dato annuale delle morti sul lavoro era pari a 1.292, nel 2023 lo stesso rapporto rende conto di come ogni ispettore abbia effettuato 16,83 ispezioni a fronte di 1.041 decessi, denunciati quell'anno. In concreto ciò significa che nonostante l'incremento in termini unitari degli ispettori in servizio, si è assistito ad una diminuzione dell'attività ispettiva pro-capite del 46,87%, allo stesso tempo la mortalità non è diminuita nella misura che ci si attendeva alla luce del notevole incremento di ispettori in servizio⁴².

Ebbene, occorre a tal proposito ricordare che, in base alla consolidata giurisprudenza del Comitato, agli Stati contrenti è richiesto di assegnare agli ispettori del lavoro risorse sufficienti per consentire loro di condurre un numero minimo di ispezioni regolari per garantire che il maggior numero possibile di lavoratori e lavoratrici benefici del diritto sancito dall'articolo 3⁴³. Nel valutare l'adeguatezza delle risorse stanziare degli Stati, il Comitato prende in considerazione una serie di parametri: a) il numero e la frequenza delle visite ispettive in materia di salute e sicurezza sul lavoro condotte dai servizi di ispezione del lavoro⁴⁴; b) il numero di imprese sottoposte a visite ispettive per settore di attività⁴⁵; c) il numero e la percentuale di lavoratori e lavoratrici coperti dalle visite ispettive in ciascun settore di attività, suddividendo tali informazioni, per quanto possibile, in base al sesso e all'età dei lavoratori/trici⁴⁶; d) il numero di personale impiegato negli ispettorati del lavoro in materia di salute e sicurezza sul lavoro per ciascun settore di attività; e) le misure adottate al fine di mantenere la capacità professionale degli ispettori, tenendo conto degli sviluppi tecnologici e giuridici⁴⁷. Se ne deduce, pertanto, che l'art. 3, par. 3, risulta violato non solamente quando il personale dei servizi ispettivi e il numero di visite effettuate sono manifestamente inadeguati al numero di dipendenti interessati⁴⁸, ma anche quando il funzionamento del sistema delle ispezioni, sia pure a fronte di

⁴² A. Interdonato, "Le nuove ispezioni in materia di lavoro: il d.l. n. 19 del 2 marzo 2024" in *Lavoro, diritti, Europa*, 2024, pag. 9, figura 2, rielaborazione di dati ISTAT.

⁴³ Cfr. Comitato, *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) v. Greece*, Complaint No. 30/2005, decisione sul merito del 6 Dicembre 2006, par. 229, che cita: *Conclusions XIV-2 (1998)*, Belgium.

⁴⁴ Comitato, *Conclusions XIII-1 (1993)*, *Statement of Interpretation on Article 3§3* (i.e. Article 3§2 of the 1961 Charter)

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Comitato, *Conclusions XIII-1 (1993)*, *Statement of Interpretation on Article 3§3* (i.e. Article 3§2 of the 1961 Charter)

⁴⁸ Comitato, *Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) v. Greece*, Complaint No. 30/2005, decision on the merits of 6 December 2006, par. 229, cit.; Comitato *Conclusions 2017*, Belgium, Turkey.

un incremento formale del numero di ispettori, risulti scarsamente efficace, come nel caso che si porta all'attenzione del Comitato.

D) Carenza di una cultura aziendale orientata alla salute e sicurezza sul lavoro.

La definizione giuridica di “datore di lavoro”, come delineata dall’art. 2, comma 1, lett. b), del Decreto Legislativo n. 81 del 2008 (di seguito, TUSL), solleva una questione fondamentale: nelle aziende, incluse le società per azioni e le imprese pubbliche, il datore di lavoro è individuato indipendentemente dal possesso di competenze tecniche specifiche. Questa impostazione si basa sul principio secondo cui il destinatario degli obblighi di tutela – e quindi responsabile in concreto – è colui che organizza e dirige il lavoro, anche se non formalmente investito di specifiche deleghe o incarichi in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Spetta pertanto al datore di lavoro, anche de facto, l’obbligo indelegabile di valutare i rischi e di individuare le misure idonee a eliminarli o contenerli al massimo livello tecnologicamente possibile. Il datore di lavoro non può esimersi dalle proprie responsabilità adducendo una mancanza di competenze tecniche. Analogamente, la responsabilità del datore di lavoro non è attenuata dalla condotta imprudente o negligente del lavoratore, a meno che questa non sia eccezionale, abnorme o imprevedibile (Cass. pen., sez. IV, 29 marzo 2023, n. 17617). In linea con quanto stabilito dalla Cassazione penale, sez. IV, 14 febbraio 2022, n. 5128, l’articolo 28 del TUSL non opera alcuna distinzione tra tipologie di imprese né tra attività ordinariamente o straordinariamente svolte dall’impresa, ribadendo l’universalità degli obblighi prevenzionali. Il trasferimento degli obblighi di prevenzione a terzi tramite delega è soggetto a condizioni rigorose: la delega deve essere chiara, riguardare un ambito specifico e affidata a un soggetto qualificato con poteri di organizzazione, gestione, controllo e autonomia di spesa⁴⁹. Significativo appare inoltre che la mera designazione del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP) non esonera il datore di lavoro dalle proprie responsabilità, poiché il RSPP ha un ruolo consultivo privo di poteri decisionali⁵⁰.

Il punto critico, tuttavia, non risiede tanto nella mancanza di competenze tecniche dei datori di lavoro – poiché essi possono avvalersi di professionisti qualificati e, in parte, delegare specifici compiti – quanto nella diffusa carenza di conoscenza e nella mancanza di una solida cultura della salute e sicurezza sul lavoro. Si tratta di una problematica particolarmente evidente per le PMI, che richiede interventi di supporto da parte delle autorità nazionali in termini di

⁴⁹ Cfr. Cass. pen., sez. IV, 6 aprile 2023, n. 30167; Corte App. Bari, sez. lav., 8 settembre 2022, n. 1500.

⁵⁰ Cfr. Cass. pen., sez. IV, 26 aprile 2023, n. 21153.

formazione effettiva, crescita delle competenze e supporto economico, fondamentali al fine di diffondere una cultura della prevenzione a livello nazionale⁵¹.

E) Formazione e educazione inadeguate.

La formazione rappresenta uno degli aspetti maggiormente problematici. Gli obblighi derivanti dagli strumenti internazionali e dalla stessa Carta sociale europea richiedono agli Stati membri l'inclusione delle questioni di salute e sicurezza sul lavoro nei programmi di educazione e formazione a tutti i livelli. In Italia, però, si registrano significativi ostacoli in tal senso. In tema di educazione, manca ancora l'introduzione della materia inerente la salute e la sicurezza sul lavoro fra i programmi scolastici delle scuole, almeno a partire dal primo ciclo di studi. In effetti, è entrata in vigore il 19 marzo 2025 la Legge 17 febbraio 2025, n. 21 che mira a introdurre le conoscenze di base sulla salute e la sicurezza sul lavoro, ma solo nell'ambito dell'insegnamento dell'educazione civica⁵². Insomma, il legislatore ha introdotto una nona materia che si aggiunge alle otto già previste nell'insegnamento dell'educazione civica, che deve essere pari ad almeno 33 ore all'anno (1 ora alla settimana). Non può, tuttavia, farsi a meno di notare che se l'informazione e la formazione sul tema della salute e della sicurezza, infatti, sono da considerarsi elementi fondamentali ai fini della prevenzione delle malattie professionali, degli infortuni e dei decessi sul lavoro, ne deriva che aver inserito il tema nell'ambito dell'educazione civica e non come insegnamento a sé stante del programma scolastico – cosa più volte richiesta dalla UIL– non è misure sufficiente, e significa non avere compreso l'importanza e l'urgenza delle criticità in materia.

Sempre con riguardo alla formazione, sono state analizzate più sopra le maggiori criticità del recente Accordo Stato Regioni. In generale, per quanto riguarda la formazione dei lavoratori/trici, sebbene il TUSL preveda obblighi in tal senso, la qualità e la frequenza delle attività di formazione non sono spesso adeguate, soprattutto nelle piccole e medie imprese, che hanno maggiori difficoltà a investire nei programmi di formazione. Inoltre, la qualità e l'efficacia della formazione possono variare notevolmente da caso a caso. Le aziende spesso forniscono corsi di formazione esclusivamente per adempiere agli obblighi normativi, senza garantire che i contenuti siano effettivamente compresi e applicati. A questo quadro, si aggiungono poi, le false attestazioni e/o qualifiche, fornite spesso da Enti di formazione fittizi

⁵¹ Conclusions 2009, Armenia

⁵² Cfr. Legge 17 febbraio 2025, n. 21, recante "Modifica all'articolo 3 della legge 20 agosto 2019, n. 92, concernente l'introduzione delle conoscenze di base in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro nell'ambito dell'insegnamento dell'educazione civica".

per arginare i quali sarebbe utile prevedere l'istituzione di un Albo Nazionale Formatori/Enti di formazione qualificati parallelamente ad un Registro nazionale della formazione, in grado di tracciare la formazione effettuata da ogni lavoratore o lavoratrice. Questo approccio, in generale, determina una scarsa efficacia nella sensibilizzazione dei lavoratori e delle lavoratrici in materia di salute e sicurezza sul lavoro e, più in generale, una cultura della prevenzione ancora poco diffusa, come testimoniato dalla quantità e dalla gravità degli infortuni sul lavoro.

Davanti all'aggravarsi del fenomeno infortunistico, e alle evidenti carenze in tema di prevenzione e formazione, si aggiunge, altresì, la completa mancanza di visione strategica, da parte del Governo, sull'utilizzo del saldo attivo del Rendiconto INAIL. Anche per il 2024, infatti, il bilancio conferma la solidità della gestione economica e patrimoniale dell'Inail, con un avanzo finanziario di oltre 2,6 miliardi di euro e un risultato economico positivo di oltre un miliardo e mezzo, a cui occorre aggiungere i 36 miliardi e 711 milioni di euro di riserve tecniche (le riserve sono "coperte" per il 137,4% da liquidità, versata alla Tesoreria dello Stato, senza remunerazione) e i 204 milioni di euro circa che ogni anno vengono riversati nelle casse dello Stato, quale contributo per la sostenibilità del bilancio. Questo a fronte delle continue nostre richieste, di utilizzare gli avanzi dell'INAIL per potenziare le prestazioni offerte, a iniziare dall'incremento delle rendite agli inabili e ai superstiti e di destinare più risorse proprio in materia di prevenzione e formazione, anche nelle scuole, e sulla ricerca. Ricordiamo, peraltro, che proprio il Consiglio di indirizzo e Vigilanza (CIV) dell'INAIL, nelle sue Linee di mandato 2022-2026, affermava come non possa essere corretta una gestione che non investe completamente le risorse messe a disposizione dalle imprese attraverso i premi assicurativi, lasciando che si trasformino in avanzo economico, improduttivo di rendimento e come invece la migliore forma di rendimento sia «l'investimento in prevenzione ed in sicurezza»⁵³.

F) Ruolo indebolito del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP) e del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS)

Il RSPP detiene un ruolo meramente consultivo, una funzione di ausilio diretta a supportare, e non a sostituire, il datore di lavoro. Ha l'obbligo giuridico di adempiere diligentemente l'incarico affidatogli e di collaborare con il datore di lavoro, individuando i rischi connessi all'attività lavorativa e fornendo le opportune indicazioni tecniche per risolverli, disincentivando eventuali soluzioni economicamente più convenienti ma rischiose per la sicurezza dei lavoratori. Tuttavia, in assenza di un divieto esplicito nel TUSL, accade

⁵³ Cfr. INAIL, Linee di mandato 2022-2026, consultabile al sito <https://www.inail.it/portale/it/inail-comunica/pubblicazioni/pubblicazioni-del-civ/pubblicazione-del-civ.2023.04.pubbl-civ-linee-mandato-2022-2026.html>

frequentemente che un RSPP riceva e accetti, o comunque svolga, anche incarichi operativi in materia di sicurezza del lavoro. Questo fenomeno finisce per indebolire il ruolo consultivo del RSPP, caricato di compiti operativi che snaturano la sua funzione originaria, con conseguenti disfunzioni e rischi di coinvolgimento penale al di là della sua competenza (è il modo migliore per farlo passare da un soggetto che svolge una funzione proattiva, a salvaguardia e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici, ad un soggetto che invece deve preoccuparsi anzitutto di salvaguardare se stesso da possibili denunce penali). Ma sono tante le criticità che riguardano il RSPP e il buon espletamento del suo ruolo. Queste, nella maggior parte dei casi, riguardano la scarsa consapevolezza dei datori di lavoro dell'importanza di avere in azienda un Servizio di Prevenzione e Protezione funzionale e ben organizzato. In molte realtà aziendali gli RSPP sono dei semplici impiegati o impiegate che vengono mal retribuiti e non hanno quasi mai capacità di esprimersi proattivamente sull'organizzazione e sulle scelte relative alla gestione della salute e della sicurezza in azienda. Sono costretti, spesso, a dover assecondare le richieste del datore di lavoro (come quella di non essere troppo insistenti o pignoli), con il rischio di uno scarso coinvolgimento nei processi decisionali e nella gestione dei cambiamenti compiuti in azienda se non nella fase di gestione delle problematiche a modifiche già avvenute.

Inoltre, diversi studi indicano che in Italia molte aziende non hanno ancora ottemperato agli obblighi relativi alla nomina delle figure responsabili della sicurezza sul lavoro come il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP) e il medico competente. Particolarmente grave è, ad esempio, il caso delle aziende agricole (uno dei settori a maggiore presenza di morti sul lavoro, causati dalle particolari condizioni di lavoro cui sono sottoposti i lavoratori e le lavoratrici – spesso cittadini extracomunitari. Una ricerca del 2017 nella regione Lazio ha messo in luce che il 66% delle aziende campione non ha ottemperato agli obblighi relativi alla nomina delle figure responsabili della salute e sicurezza sul lavoro; la formazione dei lavoratori e delle lavoratrici è garantita solo nel 33% delle aziende; la formazione all'uso di macchine agricole è garantita solo nel 4% delle aziende; e la formazione generale è garantita nel 33% delle aziende. Solo il 62% delle aziende disponeva di una documentazione completa come richiesto dalla legge, e molte non risultavano conformi riguardo ai controlli periodici su elementi critici come la presenza di amianto o la messa a terra degli impianti. In particolare, la verifica della presenza di amianto è risultata non conforme nel 59% dei casi e il controllo degli impianti di messa a terra non conforme nell'81% dei casi⁵⁴.

⁵⁴ Cfr. M. Cecchini, A. Colantoni, D. Monarca, F. Cossio, S. Riccioni, "Survey on the Status of Enforcement of European Directives on Health and Safety at Work in Some Farms of Central Italy", in *Chemical Engineering Transactions*, 2017, pp. 103-108

Con riferimento al Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS), sono tante le criticità che ancora indeboliscono la capacità di quest'ultimo di svolgere al meglio il suo ruolo, in difesa delle lavoratrici e dei lavoratori che rappresenta nei luoghi di lavoro. Il RLS che secondo la normativa, dovrebbe essere eletto direttamente tra i lavoratori e le lavoratrici, spesso non viene individuato o rieletto in caso della scadenza del suo mandato. Peraltro, il fatto stesso che il RLS aziendale sia un dipendente dell'azienda per cui lavora non gli permette, spesso, di svolgere al meglio il suo ruolo, segnalando eventuali problematiche e criticità sulla sicurezza. Inoltre, come avviene talvolta per il RSPP, anche il RLS spesso viene individuato tra i familiari del datore di lavoro, il che comporta una chiara incompatibilità dei ruoli, ma che ad oggi, purtroppo non è esplicitamente vietati dalla normativa.

G) Inefficacia dei meccanismi sanzionatori

C'è un ulteriore aspetto che evidenzia in modo patente l'inefficacia della normativa italiana volta al contrasto degli infortuni e delle morti sul lavoro. Si tratta di quello – fondamentale – dei meccanismi sanzionatori che devono essere efficaci e in grado di dissuadere dal reiterarsi delle violazioni. Ebbene, a fronte del progressivo inasprimento delle sanzioni da comminare nei confronti dei responsabili delle violazioni in esame, le misure di prevenzione, accertamento e sanzione delle violazioni della normativa interna si sono sostanzialmente rivelate fallimentari. Ad esempio, con riguardo al fenomeno delle 'esternalizzazioni produttive', l'intera disciplina sanzionatoria è stata riportata dal D.l. n. 19/2024 nell'alveo del penale, ma con storture, incongruenze e distorsioni. Basti pensare, per fare qualche esempio, che l'ammenda è soggetta ad un limite massimo particolarmente basso che annulla qualsiasi effetto deterrente verso i fenomeni di più larga scala. Ciò contrasta con la giurisprudenza del Comitato, che non ha mancato di evidenziare come livelli di sanzioni eccessivamente bassi privino il sistema delle ispezioni del lavoro della pur minima efficacia⁵⁵.

Similmente, nel tipizzare le norme di persecuzione dell'intermediazione illecita, il focalizzarsi sul solo trinomio appalto/distacco/somministrazione non contempla le altre fattispecie (una su tutte: l'uso distorto dei contratti di rete) con cui oggi si realizza sotto spoglie pseudo-legali il commercio illecito di manodopera. Sempre sotto il punto di vista delle esternalizzazioni, la normativa interna risulta non adeguata alla necessità di prevenire le violazioni e a risarcire i danni arrecati. A ben vedere, non solo i meccanismi di responsabilità non hanno recepito il principio della responsabilità solidale del committente, ma la stessa normativa che penalizza la condotta di fornitura e utilizzo di manodopera con finalità elusive, risulta caratterizzata da un

⁵⁵ Comitato, *Conclusions 2013*, Romania.

sistema sanzionatorio inadeguato: la sanzione contravvenzionale è, di fatto, obblazionabile (ai termini dell'art. 162 c.p.) senza possibilità per il giudice di interloquire, il che comporta che il contravventore ha diritto di vedersi estinto il reato pagando una somma pari ad un terzo del massimo previsto dalla legge per la violazione accertata⁵⁶.

H) Carenza di informazioni e dati sui procedimenti penali

Non solo, il sistema sanzionatorio soffre di un'altra grave lacuna: quella riguardante la carenza di informazioni e dati circa i processi penali avviati in materia. Nonostante la quantità di informazioni e dati statistici in materia di decessi ed infortuni sul lavoro (tutti ben documentati attraverso l'attività di raccolta, controllo ed esito amministrativo svolta da INAIL, INPS e INL), occorre constatare come non si disponga di dati chiari e completi che possano consentire l'analisi del fenomeno dal punto di vista dell'effettività della tutela giudiziaria e sanzionatoria penale; dati inerenti cioè alle conseguenze legali e giudiziarie degli infortuni mortali, e delle migliaia altre violazioni penali in materia di salute e sicurezza sul lavoro, soprattutto quando queste comportino la morte di un lavoratore. Non è noto, a titolo esemplificativo, il numero dei procedimenti penali che sono iscritti ogni anno per i reati previsti dagli art. 589, comma 2, del codice penale (omicidio colposo commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro) e 590, comma 3, codice penale (lesioni colpose commesse con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro). Non sono nemmeno disponibili relativi i dati riguardanti la definizione dei procedimenti penali, se con condanna, assoluzione, altre formule di proscioglimento, prescrizione o improcedibilità (questi ultimi due dati negli anni recenti sono stati e sono di maggior interesse e allarme). Non sono disponibili neanche dei dati aggregati a livello nazionale e, ancor di più, non si dispone dei dati su base geografica legati a singoli tribunali e corti di appello, pur a fronte di un fenomeno, che, come quello delle morti e degli infortuni sul lavoro, si caratterizza per la marcata disomogeneità territoriale.

Particolarmente importante, ad esempio, sarebbe poter analizzare i dati sul rispetto dei termini di decadenza e improcedibilità (i c.d. procedimenti 'a rischio Pinto') per i reati collegati agli infortuni e alle morti sul lavoro. Dai monitoraggi periodici effettuati e conoscibili, tuttavia, non è possibile comprendere come e con quali percentuali tali termini vengano rispettati, soprattutto per ciò che riguarda i procedimenti iscritti per omicidio colposo o lesioni colpose aggravati. Incrociando i pochi dati disponibili con le complesse norme in materia di prescrizione e

⁵⁶ Senato della Repubblica, Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati, *Relazione intermedia sull'attività svolta approvata dalla Commissione nella seduta del 20 aprile 2022, 21 aprile 2022*, pp. 49.

improcedibilità, è possibile operare una stima di massima. Ad esempio, in relazione al reato di lesioni colpose aggravate dalla violazione di norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro (art. 590, comma 3, c.p.) è possibile dedurre come la maggior parte dei procedimenti per questo reato per fatti commessi prima del 2017 si siano prescritti o si prescriveranno prima di giungere a sentenza definitiva. Così come è agevolmente intuibile che la maggior parte dei procedimenti per fatti commessi dopo il 1° gennaio 2020 diverranno improcedibili per la mancata definizione del giudizio di appello entro il termine di due anni previsto dalla Riforma Cartabia (solo a Roma la durata media in secondo grado è pari a tre anni). È altrettanto facile prevedere come la prossima riforma della prescrizione, con il ripristino del regime sostanziale *ante* 2017, comporterà la prescrizione per la maggior parte dei procedimenti riguardanti questo reato⁵⁷.

In maniera del tutto analoga, in un momento storico in cui diventa sempre più evidente la responsabilità di medie e grandi imprese – così come della Pubblica Amministrazione – nel verificarsi dei più gravi casi di morti sul lavoro degli ultimi anni, non sono disponibili i dati sui procedimenti in materia di responsabilità amministrativa degli enti per violazione dell'art. 25 septies del D.Lgs. 231/2001 (Omicidio colposo o lesioni gravi o gravissime commesse con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro). Sebbene siano trascorsi molti anni dall'introduzione della specifica responsabilità amministrativa delle imprese per colpa organizzativa, non sono pubblicamente disponibili dati statistici e giudiziari inerenti ai relativi procedimenti penali. Ebbene, risulta di palmare evidenza come siffatta grave indisponibilità di dati giudiziari impedisca il controllo, l'orientamento delle politiche pubbliche e l'analisi da parte delle organizzazioni sindacali delle conseguenze per settori produttivi e ambiti territoriali della prevenzione, dell'accertamento e della repressione dei fenomeni in discussione ed è in palese contrasto con gli art. 3 e 11, par. 3, della Carta sociale europea. Come affermato dal Comitato nella sua giurisprudenza consolidata, per valutare la conformità alla Carta sociale europea, è essenziale disporre di dati statistici chiari riguardo al numero di infrazioni e alle sanzioni imposte⁵⁸. La valutazione sull'efficacia dissuasiva del sistema sanzionatorio dipende infatti dalla proporzione tra infrazioni e sanzioni comminate, considerando il tipo di sanzioni (amministrative e penali) imposte e il loro impatto deterrente⁵⁹.

I) Inadeguata estensione dei Servizi di Prevenzione e Sicurezza degli Ambienti di Lavoro (SPSAL) in Italia

⁵⁷ Cfr. UIL, *Il lavoro che uccide*, Giugno 2024.

⁵⁸ Conclusioni 2017, Estonia

⁵⁹ Conclusioni 2005, Lituania

Alla luce delle informazioni disponibili al 2024, la situazione in Italia riguardo ai Servizi Prevenzione e Sicurezza degli Ambienti di Lavoro (SPSAL) continua a presentare lacune significative rispetto ai requisiti richiesti ai sensi dell'art. 3, par. 4, della Carta sociale europea, come già segnalato da codesto Comitato nel 2017. Nonostante alcuni progressi, l'Italia non ha ancora sviluppato una strategia chiara e completa per garantire l'accesso ai Servizi Prevenzione e Sicurezza degli Ambienti di Lavoro (SPSAL) a tutti i lavoratori e a tutte le lavoratrici, inclusi quelli impiegati in settori a basso rischio e categorie vulnerabili come le lavoratrici e i lavoratori autonomi, temporanei e domestici.

Sebbene siano stati introdotti alcuni miglioramenti legislativi con la **legge 85/2023**⁶⁰, la **mancanza di una generale strategia nazionale** resta un problema cruciale. Attualmente, non tutte le categorie di lavoratori e lavoratrici sono coperte dai Servizi Prevenzione e Sicurezza degli Ambienti di Lavoro (SPSAL). Categorie particolarmente vulnerabili, come le lavoratrici e i lavoratori domestici e molti autonomi, continuano a essere escluse da una protezione sistematica. Questo avviene perché la normativa subordina l'obbligo di sorveglianza sanitaria alla presenza di rischi individuati dalle valutazioni aziendali, limitando quindi l'applicazione della sorveglianza sanitaria ai settori con evidenti rischi riconosciuti, come l'edilizia e l'agricoltura. Di conseguenza, molti lavoratori e lavoratrici in settori considerati a "basso rischio" rimangono fuori dalla copertura. Il Comitato aveva già evidenziato questa problematica nel 2017, e, nonostante le integrazioni normative, il quadro legislativo attuale non fornisce ancora una soluzione completa per estendere la protezione a tutti i lavoratori e le lavoratrici.

Una buona - seppur parziale - soluzione a tale problema, era stata individuata durante il periodo pandemico, quando era stato disposto che: *“Per i datori di lavoro che, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, non sono tenuti alla nomina del medico competente per l'effettuazione della sorveglianza sanitaria nei casi previsti dal medesimo decreto, ferma restando la possibilità di nominarne uno per il periodo emergenziale, la sorveglianza sanitaria eccezionale di cui al comma 1 del presente articolo può essere richiesta ai servizi territoriali dell'INAIL che vi provvedono con propri medici del lavoro, su*

⁶⁰ La Legge 85/2023 ha introdotto importanti modifiche al D.Lgs. 81/2008, ampliando l'obbligo di sorveglianza sanitaria. Una delle novità più rilevanti è stata l'estensione della sorveglianza sanitaria anche ai rischi emergenti, individuati nelle valutazioni aziendali, e non più limitati ai soli rischi già normati dal D.Lgs. 81/2008. Questo ha comportato una maggiore protezione, in particolare per categorie come le lavoratrici e i lavoratori autonomi e temporanei, precedentemente meno tutelati. Inoltre, il ruolo del medico competente è stato rafforzato, imponendo l'obbligo di una stretta collaborazione con i datori di lavoro e il monitoraggio continuo della salute dei lavoratori e delle lavoratrici, tramite trasmissione obbligatoria dei dati alle ASL. Anche la formazione sulla salute e la sicurezza è stata potenziata, introducendo verifiche più stringenti per prevenire falsificazioni nei certificati. Programmi nazionali di prevenzione, come il Piano Nazionale Prevenzione 2020-2025, hanno favorito iniziative settoriali, specialmente nell'agricoltura e nell'edilizia, per affrontare i rischi specifici di tali contesti.

richiesta del datore di lavoro, avvalendosi anche del contingente di personale di cui all'articolo 10 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27" (art. 83, c. 2 del D.L. 19 maggio 2020, n. 34. Convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77). Si è trattato certo di una soluzione momentanea, che ha riguardato i soli casi Covid, ma tale buona prassi, che ha visto i servizi territoriali dell'INAIL, con propri medici del lavoro, direttamente coinvolti nell'attività di sorveglianza sanitaria per le lavoratrici e i lavoratori altrimenti esclusi, potrebbe essere presa a modello per la tutela di quei lavoratori e lavoratrici che – come poc'anzi ricordato – rimangono oggi fuori da tale copertura.

Un ulteriore ostacolo alla piena conformità con l'art. 3, par. 4, della Carta è la carezza di dati completi e trasparenti. Anche sotto tale punto di vista, l'Italia non dispone di un sistema consolidato che monitori e renda pubblici i dati relativi alla percentuale di imprese che rispettano l'obbligo di fornire la sorveglianza sanitaria. Sebbene vi siano stati tentativi di raccogliere più informazioni attraverso i medici competenti e le ASL, i dati disponibili non sono sufficienti per avere un quadro esaustivo della situazione. Questa mancanza di trasparenza ostacola la valutazione circa l'efficacia delle normative e limita la capacità delle autorità di intervenire tempestivamente nelle aree in cui le lavoratrici e i lavoratori non sono adeguatamente protetti. Carenze sussistono anche in relazione al sistema di supervisione e sanzioni. Sebbene negli ultimi anni sia aumentato il numero di ispezioni nei settori ad alto rischio, il personale dell'Ispettorato del Lavoro e delle ASL è ancora numericamente inadeguato per garantire una supervisione efficace su larga scala. Questo deficit limita la capacità delle autorità di condurre ispezioni frequenti e approfondite, soprattutto nelle piccole e medie imprese e nei settori con risorse limitate. Di conseguenza, molte aziende non vengono controllate regolarmente, e questo riduce l'efficacia delle sanzioni previste per le imprese inadempienti. La mancanza di un monitoraggio rigido compromette, di fatto, la capacità del sistema di assicurare che tutte le lavoratrici e tutti i lavoratori siano effettivamente protetti.

In conclusione, le succitate carenze da parte dello Stato italiano ad adottare le necessarie misure genera, conseguentemente, un difetto sistemico nell'ordinamento giuridico statale che impedisce l'osservanza di obblighi giuridici primari quali sono quelli scaturenti dalle summenzionate disposizioni della Carta sociale europea (riveduta). Si tratta di una condotta, questa delle autorità italiane, riconducibile ad una **situazione generale d'incompatibilità** dell'ordinamento interno rispetto agli obblighi convenzionali e che ha generato violazioni delle disposizioni lamentate in questo reclamo che sono state già reiterate molte volte e che sono

suscettibili di essere ulteriormente reiterate in modo identico nel prossimo futuro nei confronti di altre persone⁶¹.

7. Conclusioni

Tutto ciò premesso, il sottoscritto Sig. PierPaolo Bombardieri, in qualità di Segretario Generale e legale rappresentante dell'Unione Italiana del Lavoro (UIL), chiede rispettosamente al Comitato europeo dei diritti sociali, previa dichiarazione di ammissibilità del presente reclamo, di volerlo ritenere fondato nel merito, concludendo che

La Repubblica Italiana ha violato e continua a violare gli art. 3 e 11, par. 3, della Carta sociale europea (riveduta), a causa:

- a) **Del ripetersi sistematico di gravi infortuni sul lavoro**, tutti della stessa natura, con alcuni settori particolarmente colpiti dal fenomeno, evidenziando l'insufficienza delle misure preventive e la mancanza di efficace tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici;
- b) **Della crescita del numero di morti collegate al verificarsi di tali infortuni sul lavoro**, un fenomeno che integra la commissione di una grave violazione del diritto alla vita e dimostra l'inefficacia delle politiche nazionali in materia di salute e sicurezza sul lavoro;
- c) **Del reiterarsi di significative carenze nell'attività di ispezione e prevenzione**, dovute sia al persistere di rilevanti vuoti nell'organico del personale degli organismi statali deputati a tali attività, sia alla carenza di sufficienti risorse economiche per far fronte all'attività ispettiva, compromettendo con ciò l'effettività delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Si richiede, altresì, che codesto Comitato europeo dei diritti sociali adotti tutte le misure previste dal sistema della Carta sociale europea per imporre allo Stato spagnolo di intraprendere le misure necessarie a porre rimedio alle violazioni indicate e garantire che le misure correttive siano attuate entro un periodo di tempo ragionevole.

Roma-Strasburgo, 16 luglio 2025

PierPaolo Bombardieri

Segretario Generale UIL



⁶¹ Cfr. Corte europea dei diritti umani, *Burdov c. Russia (No.2)*, sentenza del 15 gennaio 2009.

8. Allegati

1. Statuto della UIL
2. UIL, *Il lavoro che uccide*, Giugno 2024
3. Agenzie stampa 'morti sul lavoro' 2021-2024
4. E. Giuliani, M. Fasciglione, G. Rossello, N. Bernaz, C. Macchi, *Protecting Lives at Work: Advancing Labor Rights in Italy*, 2025, disponibile al sito <https://rebalanceproject.org/protecting-lives-at-work-advancing-labor-rights-in-italy>

/