



**ASSOLOMBARDA**  
Confindustria Milano Monza e Brianza

in collaborazione con



Convegno



**“HEALTH & SECURITY” DEL LAVORATORE CHE VIAGGIA - ASPETTI  
NORMATIVI, ETICI E GEOPOLITICI**

# **Aspetti normativi del lavoratore che viaggia**

**MARIO GALLO**

**Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale**

**Milano, 6 giugno 2018**

# Considerazioni introduttive

In passato la problematica dell'impiego di lavoratori all'estero era **meno sentita**

- ▣ Per una **minore diffusione del fenomeno** in se
- ▣ Per l'esistenza di uno **scenario globale molto diverso** da quello attuale



# Considerazioni introduttive

- **11 settembre 2011, New York, USA:** attacco alle torri gemelle
- **2004:** attacchi di Madrid
- **7 gennaio 2015 Parigi:** attacco alla **sede del giornale “Charlie Hebdo”**
- **7 gennaio 2015, Parigi:** un uomo uccide una **poliziotta** in centro e quattro persone in **un supermercato** ebraico Kasher, sincronizzando i suoi attacchi con l'attentato alla sede di Charlie Hebdo.
- **26 giugno 2015, Susa, Tunisia:** un attentatore spara sui **turisti in spiaggia** provocando 38 morti e 39 feriti
- **13 novembre 2015, Parigi, Francia:** una serie di attacchi coordinati in vari punti della città (**Bataclan e vari ristoranti e locali**)
- **22 marzo 2016, Bruxelles, Belgio:** nella mattinata due distinti attacchi colpiscono dapprima l'**Aeroporto** di Zaventem e poi la **metropolitana**



# Considerazioni introduttive

- **1° gennaio 2017, Istanbul, Turchia:** durante il Capodanno un uomo armato di fucile d'assalto entra nel **night club Reina** e spara sui presenti, uccidendo 39 persone e ferendone 70.
- **20 aprile 2017, Parigi, Francia:** un cittadino belga di origine magrebine spara su un veicolo della **polizia** francese uccidendo un agente e ferendone altri due
- **22 maggio 2017, Manchester, Regno Unito:** un kamikaze si fa esplodere alla fine del **concerto di Ariana Grande**, il bilancio è di 23 morti e 250 feriti
- **3 giugno 2017, Londra, Regno Unito:** un furgone con a bordo tre uomini **investe i pedoni**, si contano 11 morti. I feriti sono 48
- **17 agosto 2017, Barcellona, Spagna:** un furgone preso a nolo investe la folla lungo **la Rambla** uccidendo 16 persone, mentre si contano 124 feriti di cui 14 gravi



# Considerazioni introduttive

- **25 agosto 2017, Bruxelles, Belgio:** un uomo attacca due **militari** a colpi di coltello ferendoli prima di essere a sua volta ucciso dai soldati.
- **23 marzo 2018, Carcassonne e Trèbes, Francia:** un attentatore armato di pistola assale un'automobile uccidendo uno degli occupanti e ferendone un altro, dopodichè attacca un **supermercato** prendendo in ostaggio le persone all'interno; il bilancio finale è di 4 morti e 15 feriti



# Considerazioni introduttive

L'impiego di lavoratori all'estero determina 4 ordini di **problemi di fondo**:

- ▣ Se e in che misura **è applicabile** la disciplina **italiana**
- ▣ Quali **tipologie di rischio** devono costituire oggetto di valutazione specifica
- ▣ Quali sono le **misure di prevenzione e protezione** da mettere in campo
- ▣ Che **ruolo** ha il **medico competente** e quali sono le sue **responsabilità** in questo contesto

# 1. Quadro normativo generale

▣ La materia è regolata da diverse normative nazionali e comunitarie che ancora oggi **non sono perfettamente coordinate** tra di loro:



- **Direttive comunitarie** (es: Direttiva quadro **89/391/CE** in materia di sicurezza sul lavoro e la Direttiva **96/71/CE** in materia di distacco dei lavoratori nell'ambito delle prestazioni di servizio)
- **Regolamenti UE** ( tra cui il **Reg.593/2008** del 17 giugno 2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (c.d. Roma I)
- **Principi di diritto penale**;
- **Principi inderogabili** in materia di salute e sicurezza sul lavoro previsti dal D.Lgs. 81/2008 e da altre norme italiane in materia (es. art.2087 c.c.)

## 2. Rapporto di lavoro e normativa applicabile

- ▣ Nel diritto internazionale in linea di massima la **legge applicabile** viene scelta (in modo convenzionale) dalle **parti che stipulano il contratto** 
- ▣ Con la stipula del contratto di lavoro subordinato il datore di lavoro assume, però, l'**obbligazione di sicurezza** prevista dall'**art. 2087 c.c.**, **indipendentemente dalla sede di lavoro**
- ▣ Quindi quando il lavoratore è inviato in un paese estero si pone il problema di stabilire la **disciplina specifica da applicare**

## 2. Rapporto di lavoro e normativa applicabile

- ❑ L'art. 2087 c.c. è stato oggetto nel corso degli ultimi anni di un **incensante** e a tratti incerto **processo di evoluzione** della **disciplina applicativa**
- ❑ Con l'epocale riforma del D.Lgs. n. 626/1994, il legislatore ha imposto al datore di lavoro l'obbligo di **valutare tutti i rischi per la sicurezza e la salute** dei lavoratori, ivi compresi quelli riguardanti **gruppi di lavoratori** esposti a rischi particolari (art. 4)
- ❑ Tale principio è stato successivamente **ripreso e ampliato** nella sua portata dall'**art. 28, c.1, del D.Lgs. n.81 del 2008**



## 2. Rapporto di lavoro e normativa applicabile

- Il ricorso a una **concezione universalistica** pone, tuttavia, il problema di stabilire i confini di tale obbligo, ossia, **l'estensione dell'oggetto della valutazione** con riferimento a quei rischi:
  - derivanti da **azioni criminose di terzi**, quindi **"esogeni"** rispetto all'organizzazione aziendale (rapporto con la **security**)
  - di **natura igienico - sanitaria** che interessano direttamente anche il medico competente



### 3. Principi fondamentali del distacco

- ❑ Il principio di **territorialità** fa sì che al lavoratore è comunque applicabile la normativa di «dettaglio» del paese estero dove viene eseguita la prestazione lavorativa
- ❑ Tuttavia restano applicabili i **principi generali del diritto italiano** a tutela della salute della persona come la norme sulla valutazione dei rischi e quelle sulla garanzia della applicazione di protocolli sanitari di prevenzione nei riguardi dei rischi alla salute del lavoratore inviato all'estero



### 3. Principi fondamentali nel distacco

**In caso di distacco di un lavoratore, in base a quanto previsto dall'art. 3, c. 6, del D.Lgs. n. 81 del 2008, restano a carico distaccatario tutti gli obblighi di prevenzione e protezione, salvo l'obbligo di informare e formare il lavoratore sui rischi tipici connessi in via generale all'espletamento delle mansioni per cui quest'ultimo viene distaccato; tale obbligo grava sul datore di lavoro distaccante che non può dare corso al distacco di un lavoratore senza avere preventivamente accertato dell'esistenza delle condizioni di sicurezza dei luoghi presso i quali lo stesso viene distaccato.**

Cassazione Penale – Sez. IV, 22 luglio 2013, n. 31300

Cassazione Penale, Sez. IV, 16 aprile 2015, n. 15696

## 4. Distacco nei Paesi UE

- ▣ Il principio generale è che le tutele previste dall'art. 2087 c.c. e dal D.Lgs. 81/2008 **si applicano anche quando il lavoratore opera in sedi estere dell'azienda o di terzi**
- ▣ Nel caso del distacco in paesi UE non si pongono particolari problemi in quanto i **livelli di tutela sono sostanzialmente gli stessi** per effetto dell'applicazione dei medesimi principi del diritto comunitario (Direttiva 89/391/CEE, etc.)
- ▣ Si applica il **principio di equivalenza** tra normative dei diversi paesi

## 5. Distacco nei Paesi Extra UE

- ▣ Il problema sorge nel caso del distacco in paesi extra-UE che spesso hanno **legislazioni carenti o addirittura mancanti**; in tali fattispecie ci si chiede se trovano applicazione le disposizioni del D.Lgs. 81/2008
- ▣ Nel caso in cui l'attività lavorativa debba essere svolta in **paesi extracomunitari**, oltre ai principi di diritto internazionale privato (legge 218/1995) troverà applicazione per i lavoratori italiani (ovvero i cittadini di altri Stati membri UE ovvero extracomunitari in possesso di determinati requisiti) la **legge n. 398/1987, di conversione del D.L. n.317/1987**

## 5. Distacco nei Paesi Extra UE e D.lgs. 151/15

- ▣ La legge 398/1987 subordinava l'assunzione e il trasferimento di lavoratori italiani in paesi extracomunitari a **un'autorizzazione ministeriale**, il cui rilascio presupponeva che il contratto con il lavoratore *«impegni il datore di lavoro ad apprestare idonee misure in materia di sicurezza e igiene del lavoro»*.
- ▣ L'art. 18, c.1, del **D.Lgs. 151/2015** (cd «jobs act») ha soppresso l'obbligo dell'autorizzazione e introdotto **l'obbligo di specificare le misure di sicurezza nel contratto con i lavoratori italiani da impiegare o da trasferire all'estero** (art. 2 D.L. 317/1987)

## 6. Distacco nei Paesi Extra UE e massima precauzione

- ▣ Qualora al rapporto sia applicabile la legge di un Paese straniero con standard di sicurezza meno cautelativi rispetto a quelli italiani, dovranno essere garantite idonee misure di sicurezza in grado di raggiungere il livello di protezione previsto dalla legislazione italiana
- ▣ Si applica in questi casi il **principio di massima precauzione** in quanto si è di fronte ad una potenziale situazione espositiva a maggior rischio

## 7. Principi di diritto internazionale della sicurezza

- ▣ Secondo la dottrina e la giurisprudenza **i principi di tutela della legislazione italiana** (D.Lgs. n. 81/2008, etc.) si applicano anche nel caso del **distacco all'estero**
- ▣ Tale principio recentemente è stato ribadito dalla S.C. di **Cassazione, Sez. Lavoro 27 luglio 2015, n. 15700**, con la quale i giudici hanno riconosciuto la responsabilità del datore di lavoro per l'omessa predisposizione di misure di sicurezza all'interno di un cantiere in **Germania**

## 8. L'oggetto della valutazione

- ❑ L'art. 28, c.1, del D.Lgs. obbliga il datore di lavoro a **valutare tutti rischi sia per la salute che la sicurezza** dei lavoratori
- ❑ Il ricorso a una **concezione universalistica** pone, tuttavia, il problema di stabilire i **confini di tale obbligo**, ossia, l'estensione dell'oggetto della valutazione con riferimento a quei rischi derivanti da **azioni criminose di terzi**, quindi “esogeni” rispetto all'organizzazione aziendale, e dalle **condizioni sanitarie locali**
- ❑ Non è ipotizzabile un datore di lavoro che debba valutare un **qualsiasi tipo di rischio “esogeno”** derivante dall'azione di terzi e predisporre le misure di sicurezza

## 9. Orientamenti giurisprudenziali

L'art. 17 della legge 218/95 prevede la **prevalenza sulle disposizioni del diritto internazionale privato delle leggi italiane** che, per il loro oggetto ed il loro scopo, debbano essere applicate nonostante il richiamo alla legge straniera.

Fra queste la dottrina e giurisprudenza uniforme **individua la normativa antinfortunistica a tutela dei lavoratori**, con conseguente deroga all'art. 62 della legge 218/95 che, in tema di responsabilità per fatto illecito prevede l'applicazione della legge del luogo in cui si è verificato l'evento ovvero, su richiesta del danneggiato, della legge in cui si è verificato il fatto materiale che ha causato il danno.

*(Il caso riguardava la morte di un operaio albanese in Spagna assunto da una ditta italiana)*

## 9. Orientamenti giurisprudenziali

Nel caso di un lavoratore operante in un **cantiere in Algeria** e infortunatosi in occasione di un **attentato kamikaze ad opera di Al Qaeda**, ha rinvenuto la responsabilità del datore di lavoro nell'art. 2087 c.c. ponendo in evidenza che: *“il **rischio di attentati e di danni all'incolumità personale dei lavoratori in Algeria** era una delle **condizioni di rischio** dell'attività di lavoro che l'impresa datrice svolgeva e che avrebbe dovuto fronteggiare con misure protettive adeguate, rispettando i dettami dell'art. 2087 c.c. Proprio in queste condizioni di **rischio prevedibile**, il lavoro diventa, sul piano obiettivo, una delle condizioni o antecedenti causali dell'evento lesivo (ex art. 42,c.2 c.p.) ancorché commesso da terzi; per tale motivo, inoltre, **non rileva che al momento del fatto il dipendente non stesse lavorando, ma si trovasse fuori dal cantiere**”*

## 9. Orientamenti giurisprudenziali

In un caso relativo a un **infortunio mortale** di un lavoratore di un'impresa italiana durante l'esecuzione di lavori elettrici in sub – sub appalto in **Francia** la Cassazione ha riconosciuto la responsabilità penale del datore di lavoro sul presupposto che **non aveva adeguatamente formato il lavoratore in rapporto ai rischi specifici di quel cantiere e non aveva adottato delle misure contro il rischio elettrico**

## 9. Orientamenti giurisprudenziali

La S.C. di Cassazione civ. in relazione ad un caso in cui si è verificato **il rapimento di alcuni lavoratori italiani in Etiopia da parte di guerriglieri**, ha precisato che *«ai sensi dell'art. 2087 cod. civ. .... l'obbligo dell'imprenditore di tutelare l'integrità fisiopsichica dei dipendenti impone l'adozione - e il mantenimento - non solo di misure di tipo igienico-sanitario o antinfortunistico, ma anche di misure atte, secondo le comuni tecniche di sicurezza, a preservare i lavoratori dalla lesione di detta integrità nell'ambiente o in costanza di lavoro in **relazione ad attività pur se allo stesso non collegate direttamente come le aggressioni conseguenti all'attività criminosa di terzi**, giustificandosi l'interpretazione estensiva della predetta norma alla stregua sia del rilievo costituzionale del diritto alla salute (art. 32 Cost.) sia dei principi di correttezza e buona fede (artt. 1175 e 1375 cod. civ.) cui deve ispirarsi anche lo svolgimento del rapporto di lavoro (cfr. Cass. 20 aprile 1998 n. 4012)»*.

# 10. Estensione del dovere di prevenzione e protezione

▣ Sul datore di lavoro, pertanto, grava un **obbligo più limitato** che è quello di **valutare** e adottare le dovute **misure di sicurezza** in ordine a quei **rischi aventi una matrice esterna** rispetto all'attività propria svolta dall'impresa, che per:

- **frequenza di accadimento generale**
- **peculiarità settoriale/locale**

abbiano la **ragionevole e concreta possibilità di manifestarsi**

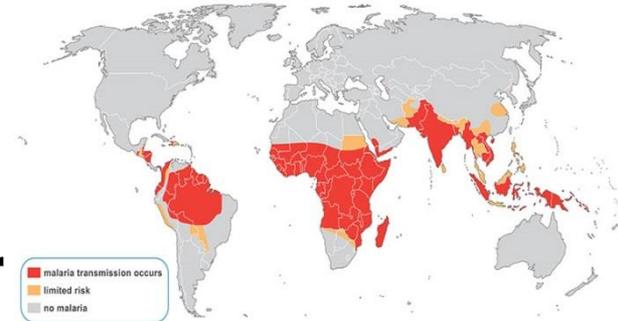


# 11. Orientamenti Ministeriali

- ❑ La valutazione dei rischi e il DVR devono riguardare anche i **rischi ambientali** “...**potenziali e peculiari**” legati alle caratteristiche del Paese in cui la prestazione lavorativa dovrà essere svolta;
- ❑ A titolo esemplificativo sono richiamati i **rischi generici aggravati**, legati alla situazione geopolitica del Paese (es. guerre civili, attentati, ecc.) e alle condizioni sanitarie del contesto geografico di riferimento.
- ❑ Per non ampliare eccessivamente il campo la stessa Commissione, però, ha sottolineato che **tali rischi** non vanno considerati astrattamente ma solo quelli “...**che abbiano la ragionevole e concreta possibilità di manifestarsi in correlazione all’attività lavorativa svolta**”;

# 1.1. Rischi generici aggravati

- ▣ **caratteristiche geografiche e climatiche della località estera**
- ▣ **condizioni sanitarie (es. epidemie)**
- ▣ **caratteristiche culturali, politiche e sociali della comunità**
- ▣ **rischio di guerre o secessioni**
- ▣ **rischio di atti terroristici**
- ▣ **adeguatezza delle strutture di supporto per l'emergenza e il pronto soccorso**



## 12. Criticità nell'attività del medico competente

- ▣ L'art. 25, c.1, lett. a) del D.Lgs. n.81/2008, pone a capo del medico competente uno **specifico obbligo di collaborazione** con il datore di lavoro nella **valutazione dei rischi** e nell'identificazione delle **misure** di sua competenza, compresa **l'informazione e la formazione dei lavoratori e l'organizzazione del primo soccorso**
- ▣ Per i **rischi esogeni di natura igienico-sanitaria** il medico competente è, quindi, a maggior ragione un **primo attore**

## 12. Criticità nell'attività del medico competente

- ❑ **Scarsa o nulla conoscenza** dei luoghi di lavoro e dell'**effettivo stato espositivo** (es. rumore, sostanze, etc.) nella sede estera
- ❑ **Assenza di coordinamento** tra distaccante e distaccatario
- ❑ Assoggettamento all'estero a **forme di controllo non consentite in Italia** (es. lavoratore addetto al montaggio di macchine che in USA è sottoposto a controlli sulle droghe)
- ❑ Medico competente **«marginalizzato»** nella gestione del distacco

Valutazione dei rischi

Piano di sorveglianza

Validità giudizio  
idoneità

## 12. Criticità nell'attività del medico competente

- ▣ Il medico competente, quindi, anche per effetto di quanto prevede l'art. 18, c.2, del D.Lgs. 81/2008, è tenuto ad **attivarsi di sua iniziativa** per avere informazioni sui **paesi esteri di destinazione**, le **mansioni** e le **condizioni di esposizione**
- ▣ **L'inerzia del medico competente** rispetto al suo dovere di **collaborare nella valutazione** anche di tali rischi comporta a suo carico la sanzione dell'arresto fino a tre mesi o l'ammenda da 438,40 a 1753,60 euro (Art. 58, co. 1, lett. c, D.Lgs. n.81/2008), e in caso di **morte o lesioni del lavoratore** può fungere da aggravante (artt. 589 – 590 c.p.)

## 13. Il modello gestionale di riferimento

- ▣ Quindi il datore di lavoro che invia personale all'estero dovrà preventivamente valutare le **condizioni d'impiego e la disciplina del paese di destinazione e collaborare con il distaccatario** nella valutazione dei rischi e la definizione delle conseguenti misure di prevenzione e protezione con particolare attenzione alle **misure di sicurezza equivalente**
- ▣ Il modello gestionale di riferimento che può essere utilizzato è quello previsto dall'**art. 26 del D.Lgs. 81/2008**

## 13. Il modello gestionale di riferimento

### Azioni chiave nel distacco

Riunione periodica ex art.35 dedicata  
al lavoro estero

Riesame del Giudizio d'idoneità alla  
luce di variazioni espositive

Aggiornamento DVR con attività  
all'estero

Definizione di una procedura di  
distacco nel SGSL - 231

Coordinamento distaccante -  
distaccatario

Monitoraggio delle condizioni di lavoro  
all'estero

## 14. Qualche beneficio dalla ISO 45001 per il MC

- ▣ In tema di **gestione del lavoro all'estero** un'importante aiuto sia all'impresa che al medico competente può venire dall'applicazione della nuova **UNI ISO 45001:2018**
- ▣ Tale norma rispetto alla **BS OHSAS 18001:2007**, impone alle aziende di partire da una specificata analisi del contesto che, se condotta correttamente, consente al professionista di reperire più facilmente anche le informazioni sul lavoro estero
- ▣ La nuova UNI ISO 45001:2018 prevede un **intenso coinvolgimento dell'alta direzione** nel SGSSL e le questioni di safety

## Considerazioni conclusive

- ▣ **Alla luce di tali principi risulta evidente che il rapporto tra **health, safety e security** che deve essere tenuto presente anche quando il lavoratore è inviato in un paese UE**
- ▣ **Si tratta, però, di **rischi non facili da valutare** secondo i citati criteri di ragionevolezza e di concreta possibilità, che possano verificarsi, con il conseguente obbligo di adottare le necessarie misure come ad esempio:**
  - la **formazione** sulle procedure da seguire, i **comportamenti sicuri** da tenere
  - Le **modifiche al protocollo sanitario**
  - i **luoghi da evitare**, le **dotazioni di protezione**, organizzazione dei turni, **misure di primo soccorso**, etc.

## Considerazioni conclusive

- ▣ **Allo stato attuale con la **globalizzazione spinta dell'economia** il principio di territorialità della normativa pone molteplici criticità, specie nel caso di lavoratori inviati in **paesi a basso livello di tutele****
- ▣ **Appare indispensabile, quindi, un riassetto delle normative partendo da una **Convenzione Internazionale sulla Safety** da parte di ILO, che **sia di dettaglio**, con incentivi alla ratifica da parte dei singoli paesi membri (v. MLC 2006)**



ASSOLOMBARDA

Confindustria Milano Monza e Brianza

Mario Gallo

in collaborazione con



## “HEALTH & SECURITY” DEL LAVORATORE CHE VIAGGIA - ASPETTI NORMATIVI, ETICI E GEOPOLITICI

***Grazie dell'attenzione. Ho finito!***

