



CONFINDUSTRIA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI  
INCHIESTA**

**SULLE CONDIZIONI DI LAVORO IN ITALIA,  
SULLO SFRUTTAMENTO E SULLA  
SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO**

Audizione Parlamentare

Febbraio 2025

## Abstract

Confindustria è chiamata ad esprimersi su di un Progetto proposto dalla Commissione parlamentare del Senato di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, volto promuovere una più efficace *governance* dei sistemi complessi e a favorire una diffusa cultura positiva della sicurezza, oggetto della Relazione intermedia sull'attività svolta dalla Commissione del 18 settembre 2024.

L'iniziativa prende spunto da alcuni *protocolli di sicurezza* adottati in situazioni di particolare complessità (costruzione della Metropolitana M4 di Milano e appalti nella logistica in Lombardia), qualificati come esperienze di successo e, come tali, da replicare e disseminare, anche attraverso un successivo atto di indirizzo da sottoporre all'Assemblea del Senato.

Confindustria svolge, quindi, alcune considerazioni in merito al Progetto ed ai protocolli relativi alla sicurezza dai quali lo stesso prende spunto, fornendo alcuni spunti di proposta.

Più in generale, Confindustria ritiene opportuno svolgere ulteriori considerazioni sui temi della sicurezza sul lavoro, anche in esito all'audizione orale e al dibattito sviluppato in quella sede.



## **Sommario**

<b>Abstract</b>	<b>1</b>
<b>1. Premessa</b>	<b>3</b>
<b>1.2 Il Progetto</b>	<b>3</b>
<b>1.3 I protocolli sulla sicurezza</b>	<b>5</b>
<b>1.4 La Proposta di progetto e sperimentazione in attuazione della convenzione conclusa con il politecnico di Milano</b>	<b>7</b>
<b>1.5 Osservazioni</b>	<b>8</b>
<b>1.6 Conclusioni</b>	<b>11</b>

## 1. Premessa

Il presente documento prende in considerazione innanzitutto il documento proposto all'attenzione, come indicato nella nota di convocazione, esprimendo osservazioni e proposte.

Sulla base del dibattito aperto nel corso dell'audizione del 29 gennaio 2024, vengono inoltre svolte ulteriori considerazioni più generali con riferimento ad interventi in materia di sicurezza sul lavoro ritenuti necessari per ridurre (se non, auspicabilmente, porre termine) agli infortuni sul lavoro.

## 2. Il Progetto

La Relazione pone l'attenzione sulla necessità di elaborare un efficace paradigma di prevenzione e sicurezza sul lavoro e propone un Progetto che si sviluppa in una duplice e complementare direzione: da un canto, promuovere una più efficace *governance* dei sistemi complessi e, dall'altro, favorire una diffusa cultura positiva della sicurezza.

Entrambi gli obiettivi sono pienamente condivisibili, anche perché la Relazione evidenzia che *“sul piano del metodo, il coinvolgimento dei soggetti che entrano, a diverso titolo, a far parte del complesso sistema della prevenzione e sicurezza sul lavoro, è elemento fondamentale per assicurare l'effettività e l'efficacia della partecipazione di tutti gli attori, nella duplice prospettiva dell'elaborazione dei modelli e del loro sviluppo pratico”*.

Tale premessa di metodo appare smentita dal fatto che, fin da subito, la relazione tra Istituzioni e imprese viene posta su livelli differenti e la politica d'intervento viene letta in una chiave dall'alto al basso, il che pare confliggere con l'affermazione secondo la quale *“si è ritenuto che la modalità più efficace di intervento si realizzi attraverso la piena e completa adesione e partecipazione dei soggetti interessati”*.

Nel merito, scopo del Progetto è superare *“la difficoltà di sviluppare un indirizzo unitario nell'azione dei soggetti che partecipano al sistema di salute e sicurezza dei lavoratori limiti fortemente sia l'efficacia dell'attività di controllo e vigilanza volta a verificare l'applicazione delle norme, che la stessa efficacia delle pratiche di prevenzione”*.

Partendo dall'individuazione di meccanismi di *governance* di sistemi complessi da ritenersi *“di successo”*, si intende conferire rilievo al processo imitativo, secondo il meccanismo della *program theory*, per disseminare i modelli di successo ad altri contesti e settori imprenditoriali, nonché a diverse aree geografiche.

Considerata l'importanza assegnata ai modelli da disseminare, il presupposto perché un meccanismo di gestione integrata della sicurezza possa essere definito *“di successo”* – tale

da poter essere oggetto di analisi e diffusione - è che esso sia giudicato tale da tutti i soggetti coinvolti nella sua elaborazione (e, comunque, nella decisione finale), a partire dal sistema delle imprese.

In coerenza con tale presupposto, il percorso successivo si propone l'obiettivo di trasformare i caratteri peculiari e significativi dei meccanismi positivi di *governance* da individuali a complessivi, *"in quanto frutto del confronto e del processo di condivisione tra tutti i soggetti partecipati"*, dove di tale processo partecipativo non può non essere parte attiva la rappresentanza delle imprese.

Dal successivo confronto con le parti coinvolte nelle singole esperienze di successo (attraverso la *"restituzione dell'analisi alle parti coinvolte nel meccanismo virtuoso, così da poter sollecitare le loro osservazioni"*), sembra trasparire l'intenzione di coinvolgimento, seppure ancora nella logica riduttiva della raccolta di osservazioni.

Laddove l'esperienza di successo non fosse il risultato di una piena condivisione, oltre a non potersi qualificare "di successo", essa porterebbe alla disseminazione di un risultato non condiviso, con evidente fallimento del progetto.

Secondo la Relazione, *"l'analisi dei casi di successo ha confermato che il coordinamento tra le attività dei diversi soggetti istituzionali e la collaborazione tra essi e le parti sociali, e soprattutto tra queste ultime, sono elementi essenziali per un efficace e sempre migliore sistema di sicurezza"*.

Infatti, *"l'assenza, o anche solo la difficoltà, di una governance unitaria—che si realizza sia attraverso la collaborazione che attraverso il coordinamento—dei soggetti che partecipano al sistema di sicurezza sul lavoro (SSL) limitasse sia l'efficacia dell'attività di controllo e vigilanza, volta a verificare l'applicazione delle norme, che la stessa effettività ed efficacia delle pratiche di prevenzione"*.

Le premesse di merito vanno allora integrate attraverso una reale partecipazione, in tutte le fasi e non in una logica di coinvolgimento limitato e dall'alto al basso.

Queste limitazioni, che incidono negativamente sul giudizio del Progetto presentato, si concretizzano nelle due esperienze scelte quali esempi del processo imitativo.

## 2.2 I protocolli sulla sicurezza

Il Progetto parte dalla valorizzazione del Protocollo quadro sulla sicurezza del lavoro nei cantieri della linea 4 della Metropolitana di Milano e del Protocollo d'intesa per la legalità dei contratti di appalto nel settore della logistica (18 luglio 2024).

Dall'analisi dei due protocolli, emergono diversi elementi sui quali riflettere per valutare la coerenza del Progetto e proporre elementi di possibile correzione.

Entrambi i casi sono incentrati sulla conoscenza, trasparenza, condivisione e regolarità formale della documentazione e sono focalizzati sulla regolarità dei rapporti di lavoro e fiscale.

Nessuno dei due protocolli entra nel merito delle procedure di sicurezza, in una evidente prevalenza della funzione di controllo burocratico, per di più sulla base di documentazione di cui vengono onerate le imprese ma che spesso è già in possesso della pubblica amministrazione (es. regolarità contributiva).

In nessuno dei due protocolli figura il coinvolgimento e/o la condivisione della componente di Confindustria: nel primo, non è presente alcuna componente di rappresentanza delle imprese, il secondo non è stato condiviso nel merito e nel metodo dalla componente territoriale di Confindustria (Assolombarda).

Difficile, su questa base e al di là del merito, affermare che possa trattarsi di un caso di successo da disseminare.

### *1. Il Protocollo quadro sulla sicurezza sul lavoro nei cantieri della linea 4 della metropolitana di Milano*

Il Protocollo è stato stipulato tra Comune, Società M4 Spa, alcune aziende e le tre sigle sindacali comparativamente più rappresentative (CGIL, CISL e UIL), mentre non sono state coinvolte le associazioni dei datori di lavoro.

Esso prevede un sistema di partecipazione e comunicazione mediante l'introduzione (a termine) di un Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo (previsto dall'art. 49 del Dlgs 81/2008), per il quale sono previsti anche dei costi (con risorse da reperire da parte dei firmatari), mentre per legge tale rappresentante è individuato, su loro iniziativa, "*tra i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza delle aziende operanti nel sito produttivo*", per cui non dovrebbero esserci oneri aggiuntivi.

Tra le parti firmatarie potranno essere sviluppate azioni per la promozione della sicurezza sul lavoro (e per la creazione della cultura della sicurezza) e strumenti di dialogo tra lavoratori e aziende. Viene poi istituito un tavolo di monitoraggio per garantire l'implementazione del modello.

Non sembra, quindi, trattarsi di un modello realmente partecipato né nella fase di impostazione né in quella di realizzazione.

Non sono descritti gli effetti positivi di tale Protocollo, mentre la valutazione dell'efficacia costituisce requisito essenziale di un progetto.

## *2. Il Protocollo d'intesa per la legalità dei contratti di appalto nel settore della logistica*

Il Protocollo persegue le finalità di costruire forme di responsabilizzazione delle imprese operanti nel settore della logistica e di assicurare la piena trasparenza lungo la filiera – secondo “coni di visibilità” – tanto delle informazioni concernenti i partner commerciali quanto delle modalità concrete di esecuzione dei singoli contratti di appalto/subappalto.

Gli obiettivi vengono perseguiti mediante il censimento delle Imprese che operano nel settore della logistica e dei dati di dettaglio della manodopera impiegata, attraverso l'istituzione e l'adesione alla “Piattaforma di filiera”, quale strumento per conoscere e monitorare:

- struttura dirigenziale
- visibilità dei soci/deleghe di poteri
- capitalizzazione minima
- frequenza delle variazioni assetto societario e gestionale
- valutazione e certificazione del bilancio Rating pubblico di bilancio
- regolarità fiscale
- regolarità contributiva
- presenza di organismo di vigilanza e identità del revisore dei conti
- adozione di un Modello Organizzativo ai sensi del D. Lgs. 231/2001
- iscrizioni ad associazioni di categoria
- regolarità dei lavoratori e dei contributi
- stato effettivo di ogni rapporto di lavoro
- sviluppo e formalizzazione di un modello industriale della commessa, condiviso tra le Parti ed eventualmente allegato al contratto
- visibilità su accordi di secondo livello e coinvolgimento del committente su tali accordi.

Per implementare la Piattaforma, le imprese sono tenute a riversare una serie imponente di dati:

- a) Documentazione concernente l'assetto imprenditoriale e la compliance aziendale (visura camerale delle imprese della filiera, con onere di costante aggiornamento; Documento Unico di Regolarità Finanziaria (DURF), con onere di costante aggiornamento; Certificazione di regolarità fiscale, con onere di costante aggiornamento; Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC), con onere di costante aggiornamento)
- b) Documentazione concernente l'assetto occupazionale (in caso di appalti labour intensive, contratti di esternalizzazione e contratti accessori, con onere di costante aggiornamento; Libro Unico del Lavoro delle maestranze impiegate lungo la filiera; DUVRI (Documento Unico Valutazione Rischi), ove prescritto, con onere di costante aggiornamento)
- c) Ulteriore documentazione utile ai fini delle premialità previste dal Protocollo (Certificazione del contratto di appalto, Report sugli infortuni occorsi in Azienda, con cadenza annuale; Modello Organizzativo ai sensi del D.lgs. n. 231/2001).

È previsto un tavolo di monitoraggio per esaminare eventuali anomalie restituite dal sistema informativo e definire gli indici di "allarme" – "alert", in presenza dei quali sarà richiesta alle imprese un'integrazione o un aggiornamento documentale.

Il Protocollo non è stato motivatamente sottoscritto né da Assolombarda né da Confcommercio.

In sostanza, si tratta di Protocolli prevalentemente basati su profili formali e documentali, nei quali i temi sostanziali di salute e sicurezza non vengono affrontati: difficile pensare che possano qualificarsi come paradigmi per la prevenzione e sicurezza sul lavoro, almeno in senso sostanziale.

Manca, ad oggi, la conoscenza degli effetti concreti conseguenti alla stipula dei Protocolli.

## 2.3 La Proposta di progetto e sperimentazione in attuazione della convenzione conclusa con il politecnico di Milano

Partendo dalle due esperienze sopra indicate, il paradigma di prevenzione e sicurezza sul lavoro viene elaborato su iniziativa degli Organi istituzionali, espressamente collocati su un piano diverso rispetto alle imprese, ed è finalizzato ad una più efficace governance dei sistemi complessi e della diffusione della cultura della sicurezza sul lavoro.



La descrizione del problema da affrontare sembra legata esclusivamente all'esigenza di migliorare la *governance* unitaria di alcuni dei soggetti che partecipano al sistema di salute e sicurezza sul lavoro: non si comprende se della *governance* facciano parte le imprese e se l'obiettivo sia intervenire realmente su salute e sicurezza ovvero solo superare i limiti all'azione di controllo e vigilanza, e, quindi, con effetti limitati alla sola parte pubblica.

In questa ottica (e con questi limiti), si ritiene di ricercare meccanismi di *governance* di sistemi complessi di successo, sulla base degli effetti positivi determinati, con un limitato contributo delle parti sociali, posto che l'indicazione dei meccanismi di successo sono rimessi esclusivamente alle amministrazioni regionali e comunali (**WP1**).

La seconda parte (**WP2**) vede la partecipazione delle sole parti istituzionali con successive audizioni (**WP3 – WP4**).

Le osservazioni delle parti coinvolte – deve ritenersi, imprese ed associazioni di rappresentanza delle imprese - sono previste solamente a partire dal punto **WP5**.

Le linee guida (**WP6**) sono elaborate e disseminate dalla Commissione.

Se il parametro sono le due esperienze citate ad esempio, c'è da attendersi che esse riflettano i propri profili critici sopra evidenziati anche nella fase di disseminazione, con effetti non positivi.

## 2.4 Osservazioni

Confindustria è sempre al fianco delle Istituzioni che ricercano le migliori soluzioni per migliorare le condizioni di sicurezza sul lavoro, con l'obiettivo di supportare le imprese nell'azione prevenzionale.

In questa logica, si esprimono, quindi delle osservazioni volte a rappresentare le criticità e le proposte che si ritengono migliorative del confronto partecipativo.

Relativamente ai **contenuti**, l'iniziativa proposta non pare intervenire sugli aspetti sostanziali della sicurezza sul lavoro e sulla prevenzione (i profili del Dlgs 81/2008) ma sul diverso ambito conoscitivo, a fini di controllo e vigilanza (*governance* dei sistemi complessi). Un controllo formale, affidato alla produzione di documenti, non ad un intervento sostanziale sulla prevenzione.

Quanto alla **metodologia**, se il paradigma della sicurezza dev'essere condiviso, esso dovrebbe essere progettato congiuntamente dall'inizio e non prevedere solamente un qualche coinvolgimento *ex post*, in sede di osservazioni a quanto prodotto da altri.

Nel caso del Protocollo per la metropolitana di Milano, vi è stato il solo coinvolgimento delle parti sindacali; nel caso della logistica, il metodo seguito ed i contenuti individuati non hanno consentito la positiva partecipazione della parte datoriale.

Il riferimento a *“tutti i soggetti che entrano, a diverso titolo, a far parte del complesso sistema della prevenzione e sicurezza”*, il richiamo alla *“piena e completa adesione e partecipazione dei soggetti interessati”*, l'impostazione di una *“governance unitaria”*, l'individuazione e lo studio di *“meccanismi di governance di sistemi complessi da ritenersi di successo”* sembrano coinvolgere in pieno i datori di lavoro, che tuttavia – rispetto alle Istituzioni – vengono *“posizionati ad un livello diverso”*.

In realtà:

- a) L'elaborazione del Progetto non è stata preceduta da un percorso di condivisione di metodo e contenuti.
- b) L'individuazione di meccanismi di successo viene rimessa alle amministrazioni regionali e comunali, che – rispetto alle imprese, alle ASL/ATS, all'INL, agli organismi previsti dal Dlgs 81/2008 (ad es., Commissione consultiva permanente, Comitato ex art. 5), all'INAIL – non hanno dirette competenze istituzionali in materia di salute e sicurezza.
- c) La fase iniziale (**WP1**), di ricerca dei casi di successo e di creazione del tavolo di confronto, vede solo la presenza di amministrazioni pubbliche e parti istituzionali, con esclusione, quindi, della rappresentanza delle imprese.
- d) Il secondo incontro (**WP2**) ha ad oggetto i casi di successo e sembra coinvolgere i soggetti che hanno partecipato alle positive esperienze. È evidente che, come nel caso dei due modelli presi ad esempio (metropolitana di Milano e logistica) la rappresentanza delle imprese non è presente o non ha condiviso il modello, per cui non si avvia un percorso fondato sulla partecipazione. Partendo da casi non condivisi e partecipati, anche le audizioni ed il confronto relativo alle esperienze prese in considerazione non vedranno coinvolta la rappresentanza datoriale.
- e) Relativamente alle successive audizioni (**WP3-WP4**), volte ad evidenziare le caratteristiche peculiari dei casi ed i relativi aspetti di miglioramento, non è chiaro chi ne siano i destinatari. Ma, anche in questo caso, un coinvolgimento di soggetti che

non sono stati parte dei precedenti passaggi non avrebbe senso, in quanto sono rimasti esterni al percorso precedente.

- f) Le fasi successive di restituzione e proposta (da **WP5** a **WP7**) e di sperimentazione, di monitoraggio (**WP8**) e disseminazione (**WP9**), non essendo frutto di una reale partecipazione, non possono che conservare il carattere di unilateralità che sembra tradire l'approccio iniziale di *governance* complessa condivisa.

Il Progetto, quindi, non sembra porre in essere un reale confronto tra il mondo delle imprese (nelle quali la sicurezza è giornalmente vissuta, sperimentata, applicata) e il mondo delle Istituzioni coinvolte: se gli imprenditori sono i “*naturali interlocutori*” delle Istituzioni pubbliche, se vi deve essere una “*piena e completa adesione dei soggetti interessati*”, se l'obiettivo è costruire un “*condiviso paradigma della sicurezza*”, funzionale all’ “*indirizzo unitario nell'azione dei soggetti che partecipano al sistema di salute e sicurezza*”, se si propone di estendere i casi di successo ad altri contesti e settori imprenditoriali e di diverse aree geografiche, il presupposto non può essere che la costruzione di un Progetto e di un modello realmente partecipati, in tutte le loro fasi, e pienamente condivisi anche dalla rappresentanza delle imprese.

Il giudizio sul se i meccanismi siano realmente “*di successo*”, tali da essere studiati, migliorati e disseminati, dovrebbe essere frutto di un lavoro condiviso, soprattutto dai soggetti sui quali il meccanismo andrà a produrre i propri effetti (anche al di fuori del perimetro dell'analisi iniziale).

Il limite di tutte le politiche di sicurezza destinate ad avere ricadute concrete è la mancata condivisione dei destinatari: ne siano testimoni il Dlgs 626/1996 e il Dlgs 81/2008, che non sono maturati ad esito di un confronto adeguato. Gli effetti della normativa, apparentemente innovativa, non hanno inciso sull'andamento delle denunce di infortuni mortali. Dalle 1.328 denunce del 1996 si è arrivati, con un andamento tendenzialmente stabile, alle 1.147 denunce del 2023, segno che il modello normativo non ha dato i frutti sperati. E si tratta di un modello complesso ed articolato, nel quale, però, il profilo della individuazione della responsabilità e della conseguente sanzione ha prevalso sulla logica della prevenzione.

E questo perché non è adeguatamente attuata la relazione di condivisione e supporto nella prevenzione tra pubblico e privato: l'art. 9 prevede azioni di informazione, supporto e assistenza da parte delle amministrazioni pubbliche competenti verso imprese e lavoratori (attività prevalentemente inattuata, mancando ancora una relazione positiva tra soggetti competenti in materia di salute e sicurezza e imprese), l'art. 11 descrive le attività promozionali e di finanziamento (che, ancora oggi, purtroppo, raggiungono una minima parte di imprese e lavoratori).

Anche sul piano del coordinamento e della vigilanza, manca ancora piena coerenza: mentre l'art. 13 descrive competenze e modalità del coordinamento tra ASL e INL, l'art. 5 introduce attività di coordinamento della vigilanza su salute e sicurezza in un comitato del quale non fa parte l'INL.

Anche la valorizzazione delle *best practices*, attraverso il modello legale delle *buone prassi* (art. 6 Dlgs 81/2008), validate dalla Commissione consultiva permanente (adeguatamente partecipata dalle parti sociali) non appare sufficientemente implementata.

Al di fuori dei meccanismi e dei formalismi del Dlgs 81/2008, come risposta all'emergenza sanitaria del 2020, le parti sociali, il Governo ed il Parlamento hanno dato vita ad un modello di protocollo anticovid e di legislazione di sostegno che si sono dimostrati pienamente efficaci, anche perchè fondati su una iniziativa e su una regolazione che, pur partendo da un vincolo di carattere emergenziale, sono state pienamente condivise da tutti i soggetti coinvolti e formalmente supportate dal legislatore.

## 2.5 Conclusioni

Le osservazioni che precedono consentono di avanzare alcune conclusioni.

Nel condividere pienamente il punto di partenza (promuovere una più efficace *governance* dei sistemi complessi e favorire una diffusa cultura positiva della sicurezza), si ritiene necessario valorizzare il ruolo della rappresentanza datoriale a partire dalla fase ideativa e programmatica del Progetto, in una logica di coprogettazione e coprogrammazione e non di mera audizione o confronto *ex post*.

L'impossibilità di qualificare i due modelli proposti come esempi di successo – per le motivazioni in precedenza indicate - non può che suggerire la revisione del modello in questa direzione, a partire dal metodo.

In questo modo, la pianificazione condivisa, la qualificazione come "*caso di successo*" di concrete esperienze territoriali e la loro successiva disseminazione possono costituire effettivamente una esperienza di *governance* la cui complessità, da fattore di ostacolo, si trasforma in veicolo e volano di una efficace attuazione delle migliori prassi in materia di salute e sicurezza, presupposto per la riduzione degli infortuni e delle malattie professionali.

Nel merito, il Progetto dovrebbe essere maggiormente orientato a diffondere modelli efficaci di prevenzione, che siano testimonianza di azioni e percorsi di prevenzione all'interno dell'azienda posti in essere in modo condiviso, riconosciuto e supportato dalle Istituzioni e replicabile nel più ampio numero di realtà produttive.

A questo proposito, sarà fondamentale tenere in considerazione il profilo dimensionale del sistema produttivo nazionale: delle 3.3 mln di aziende assicurate all'Inail, 2.9 mln hanno meno di 9 lavoratori e di queste ultime, 1.9 mln hanno un solo lavoratore. La concreta possibilità di applicare i modelli a queste realtà (almeno a partire dalle imprese che occupano oltre 10 lavoratori, al di sotto di tale limite manca l'organizzazione sulla quale creare ed applicare il modello) sarà indice del successo.

La disseminazione di modelli validi, condivisi e supportati anche dalle Istituzioni (in primis, attraverso i finanziamenti Inail), non può che incidere positivamente anche sul piano della vigilanza, posto che la loro presenza è sinonimo di una politica aziendale volta alla prevenzione.

Nel merito, si ritiene opportuno partire dalle situazioni che, dal punto di vista statistico, presentano una maggiore ripetitività, al fine di indagare le cause degli eventi, la loro riconducibilità a fattori tecnici, organizzativi o comportamentali, l'individuazione dell'intervento concretamente necessario per evitare l'infortunio, l'individuazione dei migliori strumenti per supportare (dal punto di vista tecnico e finanziario) l'azienda nell'integrazione della propria strategia contro gli infortuni.

### 3. Ulteriori interventi in materia di salute e sicurezza sul lavoro

Nel quadro complessivo degli interventi per incrementare l'efficacia dell'azione di contrasto agli infortuni, Confindustria ritiene prioritari alcuni interventi, di natura necessariamente normativa.

#### a) Il ricorso alla tecnologia

- a. Il processo aziendale di governo della sicurezza sul lavoro non può non essere supportato dalla tecnologia volta a supportare l'azione umana e necessaria per garantire la massima sicurezza possibile in tutti i luoghi di lavoro: non cogliere tale opportunità significa rinunciare ad uno strumento formidabile, diretto non a verificare l'accaduto *ex post* ma a prevenire che l'evento si verifichi
- b. Telecamere, tecnologie intelligenti, dispositivi di protezione individuale dotati di ausili informatici, ricorso all'intelligenza artificiale per gestire in tempo reale situazioni critiche: queste ed altre tecnologie possono prevenire gli infortuni, consentire l'intervento umano direttamente sui *near miss*, supportare i lavoratori nel proprio lavoro, dotare la struttura di sicurezza predisposta dal datore di lavoro (in particolare, RSPP e preposto) di strumenti di analisi e rilievo adeguati alla complessità della lavorazione, gestire le interferenze nelle tante ipotesi di compresenza spazio-temporale di più soggetti (come nel caso

- degli appalti, strumento contrattuale da valorizzare anche attraverso questi strumenti e non certo da demonizzare)
- c. Si tratta di strumenti equiparati ai dispositivi di protezione collettiva e individuale ovvero di vere e proprie attrezzature di lavoro, che non è possibile qualificare come strumenti di controllo da sottoporre ad accordo aziendale o autorizzazione dell'Ispettorato del lavoro. Un passaggio culturale, prima ancora che giuridico.
- b) L'individuazione di strumenti adeguati alla dimensione aziendale
- a. Da più parti si evidenzia che i modelli di organizzazione e gestione possono costituire un valido sistema per gestire responsabilmente la sicurezza sul lavoro.
  - b. Perché questo possa ritenersi corretto occorrono alcune pre-condizioni: l'adeguatezza dello strumento alla dimensione aziendale (delle 3.3 mln di aziende assicurate all'Inail, 2.9 mln hanno meno di 9 lavoratori e, di queste ultime, 1.9 mln hanno un solo lavoratore), la presenza di un supporto efficace (anche finanziario, nell'implementazione e nella gestione) e l'individuazione di un concreto beneficio legato alla adozione del modello (l'impegno nella dotazione e gestione di un modello organizzativo anche nelle imprese di dimensioni minori non può non connotare positivamente lo sforzo adempitivo del datore di lavoro tale da incidere sull'aspetto soggettivo del reato, prevedendo che, in caso di dotazione di un modello di organizzazione, il datore di lavoro risponde solamente per colpa grave, che sussiste in alcune ipotesi ben determinate ed eccezionali).
- c) La semplificazione normativa e la chiarezza interpretativa
- a. La normativa in materia di salute e sicurezza contenuta prima nei Dlgs 626/1994 e ora nei Dlgs 81/2008 - come dimostra il perdurare di uno zoccolo duro di infortuni mortali dal 1994 ad oggi - non è riuscita ad arginare adeguatamente il numero di infortuni sul lavoro
  - b. Uno dei motivi risiede nella complessità ed oscurità della normativa, risultante dalla combinazione della logica degli anni 50 e 60 (gli allegati del Dlgs 81/2008 sono il corpo normativo dei decreti vigenti in di quel periodo) e di quella comunitaria (volta all'organizzazione, ai comportamenti, alla partecipazione), scarsamente compatibili tra di loro
  - c. Alla incertezza della scelta legislativa consegue un quadro normativo denso di ombre, tale da mettere pesantemente in dubbio il rispetto del principio di legalità e di tutti i suoi corollari costituzionali (determinatezza, precisione, chiarezza, tassatività, prevedibilità)

- d. Quando, nella giurisprudenza, si consolida il principio secondo il quale “*Il datore di lavoro ...una volta che ha fornito tutti i mezzi idonei alla prevenzione ed ha adempiuto a tutte le obbligazioni proprie della sua posizione di garanzia, non risponderà dell'evento derivante da una condotta imprevedibilmente colposa del lavoratore*” (Cass., 3 giugno 2024, n. 22039; 10/02/2016 n. 8883; 28/11/2018, n. 5007), diviene essenziale poter identificare, *ex ante* e con la dovuta precisione, quando possa dirsi integralmente assolto l'obbligo di sicurezza e quale sia il margine di prevedibilità dei comportamenti umani caratterizzati da colpa. Nessuna materia più che quella relativa alla sicurezza sul lavoro merita una legislazione rispettosa del principio costituzionale di legalità in termini di tassatività, determinatezza, chiarezza, precisione e prevedibilità.
- d) L'efficacia delle indicazioni delle Istituzioni impegnate nella prevenzione
- a. A differenza della materia del lavoro, dove l'adeguamento alle indicazioni del personale ispettivo comporta l'assenza di responsabilità penale, civile ed amministrativa (Dlgs 124/2004, art. 9), in materia di sicurezza sul lavoro la risposta agli interpellati determina solamente la l'indicazione di “*criteri interpretativi e direttivi per l'esercizio delle attività di vigilanza*” (Dlgs 81/2008, art. 12). È restata inattuata, inoltre, la disposizione (Dlgs 81/2008, art. 10) che affida agli enti pubblici competenti in materia di salute e sicurezza la prevenzione nelle forme della “*informazione, assistenza, consulenza, formazione, promozione in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro*” per le imprese, in particolare per la questione della consulenza. Non sono utilizzabili lo strumento della disposizione (art. 14 Dlgs 124/2004) e della diffida (art. 13 Dlgs 124/2004) in quanto la norma ne esclude espressamente l'applicabilità in caso di violazioni colpite da sanzione penale. Insomma, un ruolo di supporto, prima che di repressione, non è previsto, se non nella forma della prescrizione obbligatoria (art. 20, Dlgs 758/1994), che tuttavia non descrive un percorso di supporto prima dell'accertamento della violazione ma un (opportuno) procedimento, successivo alla violazione, volto a privilegiare l'adempimento rispetto alla semplice sanzione (che permane in misura ridotta in caso di adempimento).
- b. Occorre, invece, che i soggetti che hanno le competenze per individuare *ex post* la violazione - e, quindi, indicare il concreto comportamento alternativo lecito - abbiano la possibilità, su richiesta dell'azienda, di intervenire non in funzione ispettiva ma di supporto *ex ante*, così prevenendo concretamente la violazione e laddove il conformarsi a tale azione di prevenzione comporti l'espresso esonero da responsabilità per chi si adegua a tali indicazioni.

e) Il finanziamento della prevenzione

- a. Le imprese assicurate versano all'Inail mediamente 9.8 mld € (bilancio di previsione 2025). L'Istituto registra avanzi mediamente superiori a 1 mld di €. Il Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto ha rilevato l'improprietà degli avanzi, e la necessità che vadano utilizzati integralmente per ridurre il costo del lavoro, incrementare la prevenzione e adeguare le prestazioni. In particolare, ha evidenziato la necessità che tutte le risorse disponibili siano destinate alla prevenzione e non versate in Tesoreria. La Procura della Corte dei conti ha recentemente evidenziato perplessità sull'avanzo e sulla carenza dell'impiego di tutte le risorse possibili in prevenzione. Si tratta di risorse che sistematicamente vengono sottratte alle azioni "core" dell'Istituto: le somme annualmente destinate al finanziamento della prevenzione (cfr. bando ISI), anche a causa delle procedure eccessivamente complesse, non vengono spese integralmente e generano residui passivi, oltre a raggiungere poche migliaia di imprese; le risorse destinate alla oscillazione del tasso di premio (cd OT23) raggiungono una platea di poche migliaia di imprese ed il meccanismo di costruzione non sfrutta l'avanzo ma richiede un finanziamento aggiuntivo a carico delle imprese; gli investimenti immobiliari, a copertura delle riserve tecniche (l'Inail è una assicurazione il cui sistema finanziario è a parziale capitalizzazione delle riserve), sono quantitativamente limitati da previsioni di legge e non assicurano, né sotto il profilo dell'importo né sotto quello della redditività, un ritorno adeguato rispetto al fabbisogno di copertura.
- b. Queste notevoli criticità – alle quali si aggiunge la mancata adozione di un doveroso bilancio tecnico attuariale - incidono sulla capacità prevenzionale dell'Istituto e generano un effetto perverso per effetto del quale il mancato investimento delle risorse determina una riduzione di efficacia dell'azione prevenzione con mancata incisione sul livello degli infortuni e, quindi, un maggior fabbisogno dell'Istituto per prestazioni. Questa situazione incide anche sul costo del lavoro, dal momento che, non riducendosi gli infortuni e non adeguando gli investimenti, il fabbisogno dell'Istituto non consente la riduzione dei premi.
- c. Occorre, in definitiva, un intervento che, da un lato, garantisca all'Istituto una strumentazione adeguata tale da evitare che le risorse versate dalle imprese vengano sistematicamente versate in Tesoreria (con tassi di redditività pari a zero) e, dall'altro, da innescare un processo virtuoso fondato sui seguenti elementi:
  - i. garanzia dell'equilibrio di bilancio di previsione tra premi e prestazioni
  - ii. pieno impiego delle risorse messe a disposizione dalle imprese per la prevenzione



- iii. totale copertura delle riserve tecniche mediante gli interessi derivanti dagli investimenti immobiliari (rimuovendo o ampliando i limiti normativi – plafond annuale – ed escludendo espressamente l'utilizzo improprio degli avanzi economici, da destinare integralmente alla riduzione dei premi ed alla prevenzione)
  - iv. maggiore efficacia dell'azione di prevenzione, mediante il deciso ampliamento del finanziamento dal bando ISI e delle imprese coinvolte dagli strumenti di prevenzione (attraverso la semplificazione delle procedure del bando ISI mediante soluzioni di sostanziale automatismo) e rivedendo il finanziamento dell'oscillazione del tasso per prevenzione (prevedendo anche il ricorso agli avanzi economici ed eliminando o riducendo il sovrappremio a carico delle imprese)
- d. È evidente che un Istituto assicuratore che, per legge (Dlgs 81/2008, art. 11), deve finanziare gli interventi di prevenzione, non può abdicare a questo ruolo perché non riesce ad investire appieno le risorse messe a disposizione dal sistema produttivo, venendo meno alla propria mission (tra l'altro, di rilevanza costituzionale, art. 38 Cost.).
- e. L'Istituto deve, quindi, essere messo in condizione di gestire il modello assicurativo di cui è garante: fondamentali sono la valorizzazione delle norme (ad es., L. 145/2018, art. 1, c., 417) volte a preservare la garanzia di una adeguata redditività degli investimenti immobiliari a copertura delle riserve tecniche (restando l'alternativa di individuare un modello differente, che non si fondi più sulla capitalizzazione dei capitali di copertura ma su un sistema a ripartizione annuale), la valorizzazione dell'equilibrio di bilancio (con conseguente improprietà degli ingenti e continui avanzi annuali, nonostante la revisione della tariffa del 2019) e il pieno utilizzo delle risorse per la prevenzione.
- f. Al fine di garantire l'effettività del sistema assicurativo, occorre ripristinare in tutta la sua valenza e portata culturale e giuridica l'istituto dell'esonero dalla responsabilità civile (che nel tempo ha visto annullata la sua funzione tipicamente assicurativa), limitando notevolmente il regresso ad ipotesi tassative e legandolo ad una responsabilità accertata in sede penale e con i criteri del giudizio penale (oltre ogni ragionevole dubbio), per le ipotesi perseguibili d'ufficio. L'alternativa (alla improduttività degli investimenti, inefficacia dell'esonero, mancato equilibrio tra premi e prestazioni, insufficienza delle oscillazioni per prevenzione, tutti elementi caratteristici del sistema assicurativo) è la revisione del modello assicurativo verso un sistema contributivo ordinario legato al fabbisogno annuale per prestazioni, eliminando gli elementi di natura assicurativa che caratterizzano l'azione e la struttura organizzativa dell'Istituto (premi, finanziamento a parziale capitalizzazione,



tecnica della copertura del fabbisogno mediante gli investimenti, deposito delle riserve tecniche senza rendimento nella Tesoreria unica).