CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

XI Commissione Lavoro

Camera dei Deputati

26 giugno 2019

CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Pdl 1266 - Modifiche al Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e altre disposizioni concernenti la vigilanza e la sicurezza sul lavoro nonché prevenzione e assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali

A cura di:
Fabio Pontrandolfi

Area Lavoro, Welfare e Capitale Umano
di Confindustria

Illustre Presidente, onorevoli Deputati,

Vi ringraziamo per l'invito a questa audizione, che ci consente di svolgere alcune considerazioni sulla Proposta di legge C. 1266, "*Modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e altre disposizioni concernenti la vigilanza e la sicurezza sul lavoro nonché prevenzione e assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*".
La Relazione, nel delineare le linee generali di intervento del provvedimento, fa riferimento a temi d'interesse: necessità di estendere la cultura della prevenzione; valorizzazione degli incentivi per chi rispetta gli obblighi di sicurezza; investimento in nuove tecnologie per la prevenzione; aumento dei controlli; valorizzazione del collegamento tra la tariffa dei premi e gli investimenti per la sicurezza, consentendo alle imprese di avvertire in modo tangibile i riflessi favorevoli della prevenzione sul costo del lavoro.
Si tratta di temi generalmente in linea con ciò che le imprese chiedono da tempo **ma da collocarsi in un ampio ed incisivo intervento di semplificazione e aggiornamento del cd testo unico della sicurezza sul lavoro** e del sistema assicurativo gestito dall'Inail, anche sul profilo generale della vigilanza.
Nell'esprimere apprezzamento, quindi, per l'iniziativa incentrata sul tema della sicurezza nei luoghi di lavoro - che, per Confindustria, assume una valenza etica e strategica - e per gli obiettivi generali del provvedimento, ci permettiamo di segnalare, tuttavia, che **le specifiche misure che si propone di introdurre non appaiono idonee a raggiungere gli obiettivi generali presenti nella Relazione e resta assente il tema della semplificazione.**
In questo senso, ci permettiamo di rappresentare criticità e proposte.

***

La proposta di legge in commento interviene su alcuni aspetti della legislazione in materia di salute e sicurezza, sullo specifico tema della vigilanza e su alcuni profili dell'assicurazione sugli infortuni.

IL SINP - Sistema informativo per la prevenzione – modifiche al D.lgs. n. 81/2008
All'**articolo 1** si affronta il tema del **SINP – il sistema informativo per la prevenzione -** che non ha ancora trovato una reale ed efficace applicazione nel sistema della sicurezza, nonostante sia posto alla base del sistema prevenzionale quale strumento di conoscenza, condivisione e analisi dei dati, decisivo ai fini del contrasto a infortuni sul lavoro e malattie professionali ed alla elaborazione di politiche nazionali.

Come primo intervento, la proposta estende la platea dei soggetti destinatari delle informazioni del SINP alle "*associazioni*", senza qualificare ulteriormente tali organismi e, quindi, non consentendo di apprezzare il contributo che tali soggetti potrebbero dare al sistema della prevenzione.

Mentre le parti sociali sono chiamate dall'ordinamento ad assolvere una funzione istituzionale ai fini della tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro,

andrebbe ben definita la natura, le competenze ed il ruolo di queste associazioni che si intenderebbe valorizzare.
Con una seconda misura, si aggiunge la previsione di una relazione del Ministero del lavoro alle Camere "*sulle azioni, sugli interventi e sui risultati connessi alle attività per la prevenzione e la sicurezza nei luoghi di lavoro svolte mediante il SINP*": la previsione appare finalizzata a consentire al legislatore un controllo sulla efficacia dell'azione del SINP.

Ad integrazione di questa disposizione positiva, si rappresenta, in primo luogo, che l'efficacia delle azioni dovrebbe essere valutata anche attraverso le evidenze raccolte in azienda e nel mondo del lavoro da imprese e lavoratori, primi destinatari delle politiche di sicurezza.

Inoltre, insieme al controllo del legislatore, si ritiene che i dati elaborati nell'ambito del SINP debbano costituire la base conoscitiva su cui fondare finalmente una strategia sulla salute e sicurezza sul lavoro, di cui il nostro Stato è ancora privo.

Una strategia che evidenzi programmi di intervento, azioni, risorse e verifiche per migliorare (anche attraverso misure di semplificazione, fortemente richieste dalle strategie comunitarie) il quadro (culturale e normativo) posto a presidio della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

A questo processo si ritiene che debbano contribuire, in modo sostanziale e non meramente "partecipativo", i destinatari delle medesime azioni, ossia imprese e lavoratori.

***

INTERVENTI SU VIGILANZA E CONSULENZA
La distribuzione delle competenze in tema di vigilanza, da un lato, e consulenza e prevenzione, dall'altro, costituisce l'oggetto degli **articoli 2 (**con le **modifiche al D.lgs n. 149/2015) e 3 (**con le **modifiche al D.lgs n. 124/2004)**.

Secondo la Relazione, "*l'articolo 2, modificando il decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, e l'articolo 3, modificando il decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, intendono non confondere, ma distinguere le funzioni di controllo sull'efficacia degli interventi, che attengono all'Ispettorato nazionale del lavoro, da quelle di consulenza e prevenzione, che attengono all'INAIL*."

Alla chiarezza e condivisibilità del progetto non fa sempre riscontro – anche per la complessità della normativa vigente sulla quale interviene la novella – una regolazione altrettanto lineare ed omogenea, che merita alcune proposte integrative ed emendative, per evitare vuoti di tutela o, al contrario, sovrapposizioni e qualche incoerenza.

- ***Articolo 2, comma 1, lettera a) - L'apparente attribuzione all'Ispettorato nazionale del lavoro della competenza sulla vigilanza in materia di sicurezza sul lavoro***

Il **comma 1, lettera a),** sembra attribuire all'Ispettorato nazionale del lavoro la competenza "*anche riguardo alla vigilanza sull'applicazione delle misure e delle prescrizioni per la salute e la sicurezza sul lavoro*".

Se la previsione intende attribuire **totalmente** la vigilanza in materia di salute e sicurezza all'Ispettorato nazionale del lavoro, l'iniziativa appare **condivisibile, in una logica di uniformità di orientamenti ed azioni, soprattutto in coerenza con la rilevanza penale della materia trattata**. Essa, tuttavia, è destinata ad introdurre una serie di criticità che meritano di essere approfondite e superate.

In primo luogo, sottolineiamo alcune **criticità di natura interpretativa**.

L'apparente innovazione va letta in coordinamento con il **testo già vigente del D.lgs n. 149/2015**, il quale prevede (e sul punto il testo non viene modificato) che le attività assegnate all'Ispettorato nazionale del lavoro in materia di ispezione sulla sicurezza sul lavoro rientrano tra quelle "*già esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali*": l'odierna integrazione relativa alla vigilanza sulla sicurezza sul lavoro resterebbe, dunque, confinata solamente ai tradizionali ambiti della sorveglianza in edilizia ed in altri settori sui quali già il Ministero esercitava la vigilanza. **La disposizione non sarebbe allora innovativa** ma meramente ripetitiva dell'esistente, nonostante la sua apparente portata generale.

Inoltre, il successivo **art. 2, comma 2, lett. b),** nel ridisciplinare più in dettaglio l'attività della vigilanza dell'Ispettorato nazionale del lavoro, prevede che questo "*esercita e coordina sul territorio nazionale la vigilanza…compresa la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro…nei limiti delle competenze già attribuite al personale ispettivo…ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81"*. Anche questa disposizione sembra, dunque, mantenere inalterata l'attuale distribuzione delle competenze tra Ispettorato nazionale del lavoro e ASL.

Appare, quindi, necessario un chiarimento, al fine di chiarire definitivamente **se vi sia o meno una reale intenzione del legislatore di riformare l'attuale quadro regolatorio delle competenze in tema di vigilanza**, superando la legge n. 833/1978 e verificando anche come l'eventuale disegno riformatore si coordini con la distribuzione delle attribuzioni di ordine costituzionale tra Stato e Regioni su questo argomento (art. 117 Cost.). In particolare, andrebbe valutato se la vigilanza su una materia (la "*tutela e sicurezza del lavoro*") che rientra nella competenza legislativa concorrente, costituisca o meno materia riservata allo Stato (in quanto riferita a strumenti che debbono restare allo Stato), ad esempio, in quanto afferente alla materia di competenza esclusiva statale della "giurisdizione penale", posto che il personale cui spetta la contestazione dei reati previsti dal D.lgs. n. 81/2008 è ufficiale o agente di polizia giudiziaria.

A rendere più complessa la lettura della norma interviene il Dossier n. 159, laddove, a proposito del ***Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite***, sembra deporre per un intervento innovativo sulle competenze in materia ispettiva, evidenzia quanto segue: "*Le disposizioni del provvedimento in esame rientrano nella materia della sicurezza sul lavoro, oggetto di competenza concorrente tra Stato e*

Regioni ai sensi dell'articolo 117, comma 3. Tuttavia, la natura di norme generali delle suddette disposizioni, derivante sia dall'ambito di applicazione del provvedimento a tutto il territorio nazionale sia dell'incidenza delle stesse su pregresse disposizioni di rango primario, giustificano il ricorso alla fonte legislativa statale".

A parere di Confindustria, a prescindere dalle considerazioni giuridiche e di opportunità, occorrerebbe in ogni caso ricondurre tutto il sistema della vigilanza ad una realtà unica, anche al fine di dare indirizzi uniformi e cogenti all'attività di vigilanza su una materia di valenza strategica e di natura penale, la cui applicazione non consente né incertezze né regimi giuridici o interpretativi differenziati sul territorio.

- ***Articolo 2, comma 1, lettera b), nn. 1) e 2) - Le nuove competenze dell'Ispettorato nazionale del lavoro***

Con la **lettera b) del medesimo comma 1)**, intervenendo sul D.lgs n. 149/2015 (**art. 2, comma 2**), si ridisegna la competenza dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

La proposta appare meritevole di maggior approfondimento, per i motivi che seguono.

Nel ridefinire le competenze dell'Ispettorato nazionale del lavoro, infatti, si introducono alcuni elementi sostanziali di criticità ed altri che generano perplessità interpretative.

- Sostituendo la lettera a) dell'art. 2, comma 2, del D.lgs n. 149/2015, viene confermato che il Ministero del lavoro, nell'ambito del potere di direttiva sull'Ispettorato nazionale del lavoro, emani "*specifiche linee di indirizzo per la vigilanza sul corretto utilizzo delle prestazioni di lavoro accessorio*": **la previsione specializzante non appare coerente con la portata generale della norma**, dovendo le indicazioni del Ministero del lavoro ricomprendere tutti i temi che, di volta in volta, questo ritenesse opportuno indagare.

- Si conferma all'Ispettorato nazionale del lavoro, sulla base delle indicazioni ministeriali, la competenza ad esercitare e coordinare in tutto il territorio nazionale la vigilanza, compresa quella "*in materia di salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*". L'ambito viene, poi, ricondotto alle competenze già attribuite al personale ispettivo ai sensi del D.lgs n. 81/2008. Come sopra accennato, **questa limitazione conferma il dubbio sulla reale portata riformatrice ed unificatrice del disegno legislativo**.

- Genera, poi, perplessità interpretative l'attribuzione della competenza all'Ispettorato nazionale del lavoro relativa agli "*accertamenti sulla regolarità, sui requisiti e sulle modalità dei rapporti di lavoro*": si tratta di una **disposizione che richiama aspetti, a dir poco, generici** (in particolare, i requisiti e le modalità appaiono rientrare appieno nella regolarità, ossia nella rispondenza alle regole che disciplinano i rapporti di lavoro).

- Si attribuisce, poi, all'Ispettorato nazionale del lavoro la competenza all'accertamento "*sulla dinamica degli infortuni e sulle tipologie dell'esposizione al rischio delle malattie professionali e delle caratteristiche dei vari cicli produttivi, ai fini dell'applicazione della tariffa dei premi*".

-

Si tratta di una previsione che **rischia di aprire ampi spazi di criticità interpretativa**: la previsione sposta sul versante ispettivo una tipica attività tecnica finalizzata ad applicare correttamente la tariffa dei premi, non caratterizzata da profili ispettivi ma di accertamento tecnico da parte di una consulenza dell'Inail (CONTARP).

In questo senso, si rischia di confondere la *cd indagine infortuni*, svolta dagli organi di polizia giudiziaria per l'accertamento dei fatti e delle responsabilità e per l'avvio dell'azione penale e di quella amministrativa (Dlgs n. 758/1994), con l'*analisi del dato infortunistico* e degli aspetti produttivi per la corretta applicazione della tariffa, di natura e finalità del tutto differenti. Nel testo si collega espressamente l'azione alla finalità della applicazione della tariffa, per cui **non si ritiene coerente attribuire la materia all'Ispettorato nazionale del lavoro, ma conservarla, per la corretta applicazione della tariffa, all'Inail nella sua componente non ispettiva**.

- L'attribuzione di una funzione ispettiva in tema di **controllo sul lavoro sommerso** (attribuzione più chiara della previgente prevenzione e promozione) (**art. 2, comma 1, n. 2**) sembra andare nella giusta direzione di una migliore distinzione tra funzione ispettiva e di promozione.

Nel testo, si propone, poi, di sostituire la lettera e) del medesimo art. 2, comma 2, confermando un elemento di dettaglio già presente ed orientando l'azione di vigilanza al rilievo dell'"*eventuale uso non corretto dei tirocini*". Come già detto in precedenza, **l'introduzione di elementi specializzanti non appare coerente con la portata generale della legge**, rientrando il controllo sui tirocini nell'ambito delle ordinarie verifiche sulla corretta applicazione della normativa del lavoro.

In realtà, sembra mancare ancora (e ne occorrerebbe l'introduzione) una regolamentazione che chiarisca finalmente il ruolo dell'Ispettorato nazionale del lavoro sulle diverse materie, ne consenta il pieno funzionamento, superando le notevoli criticità (interpretative ed applicative) ancor oggi presenti, che vanno dal cennato chiarimento rispetto alle competenze statali in materia di vigilanza sulla sicurezza sul lavoro, alla piena condivisione e gestione di tutti i dati informativi (si tratta di un profilo essenziale, ancor oggi non adeguatamente risolto), alla definizione del rapporto con il personale di Inps ed Inail, allo svolgimento della funzione di indirizzo ed orientamento di tutta l'azione ispettiva.

- ***Articolo 2, comma 1, lettera a) - Attribuzione all'INAIL della competenza a svolgere attività di prevenzione e consulenza. Il coordinamento con il D.lgs n. 81/2008, artt. 9 e 10***

Anche l'ulteriore precisazione secondo la quale "*le attività di prevenzione e di consulenza rientrano nella competenza dell'INAIL*" non appare chiaramente intellegibile, in primo luogo per la genericità della terminologia utilizzata. Forse il termine "*prevenzione*" andrebbe sostituito con quello di "*promozione*", dalla portata sicuramente più coerente con l'azione dell'Istituto assicuratore.

La "*prevenzione*" è un concetto assai ampio e dal carattere multidisciplinare, che sembra difficilmente riconducibile, in tutte le azioni previste dal D.lgs 81/2008, esclusivamente all'Inail. Per prevenzione si intende, infatti, "*il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno*".

Occorre comunque coordinare la novità con l'organizzazione del sistema istituzionale della sicurezza sul lavoro e le competenze distribuite tra i diversi attori che lo compongono, oggi regolati dal D.lgs. n. 81/2008 nel titolo I, capo II.

Quanto al riferimento all'attività di "*consulenza*", si evidenzia che la stessa è già oggi attribuita, in via non esclusiva, all'Inail (artt. 9 e 10, Dlgs n. 81/2008).

Sotto questo ultimo profilo, riteniamo utile evidenziare che tale attività non è mai stata posta in essere in modo organico e che questo aspetto meriterebbe, invece, un serio approfondimento, in quanto le risorse finanziarie messe a disposizione dalle imprese anche per la promozione e le adeguate competenze professionali presenti (anche) nell'Inail, imporrebbero l'efficace attuazione della previsione di legge.

La valorizzazione del ruolo di supporto e promozione richiede alcune brevissime riflessioni.

- Il supporto dell'Inail (e delle altre Istituzioni) all'interpretazione ed applicazione della normativa (comunque la si voglia definire: promozione, consulenza, prevenzione, supporto) deve trovare ancora più chiaramente **collocazione nella propria attività istituzionale e non in una dimensione privatistica**, che risulterebbe impropria. In realtà, escludendo espressamente obblighi di denuncia di eventuali reati riscontrati nel corso dello svolgimento di questa attività (art. 9, D.lgs n. 81/2008), il legislatore ha già inquadrato l'attività nel quadro delle competenze istituzionali (se avesse avuto carattere privatistico, non ci sarebbe stato bisogno di esonerare il personale dall'applicazione delle disposizioni relative agli obblighi dei pubblici ufficiali).

Chiarendo meglio questo aspetto, da un lato, si potrebbe correggere l'incoerente attribuzione dei relativi oneri alle imprese, dall'altro, si potrebbe finalmente attivare un canale di **prevenzione sostanziale**, dal momento che rilevanti professionalità (si ripete, non solo dell'Inail) sarebbero utilizzate non in chiave di mero controllo ma realmente prevenzionale, **ovviamente mantenendo sempre ben distinte vigilanza e consulenza**.

Questa impostazione, se opportunamente chiarita, si porrebbe in linea con la logica dello strumento della **prescrizione**, obbligatoriamente adottata in sede di ispezione, prima della irrogazione della sanzione (Dlgs n. 758/1994): nel momento in cui rende prioritario l'adempimento prevenzionale rispetto alla comminazione della sanzione, si evidenzia come anche il supporto alle imprese debba prevalere (ove possibile) su logiche meramente punitive.

Tale coerenza sarebbe ancor più evidente se si ripristinasse la reale valenza dello strumento della **disposizione** (art. 14, D.lgs n. 124/2004), che – in quanto atto esterno rispetto al procedimento penale – ancor più della prescrizione obbligatoria potrebbe assumere una efficace valenza prevenzionale, **laddove potesse operare in ogni caso di verifica di inadempimento alle previsioni di legge** e non solamente in caso di esistenza di un apprezzamento discrezionale nell'ambito di applicazione delle disposizioni stesse.

- È evidente, poi, che gli indirizzi forniti in sede di supporto, promozione o consulenza, in quanto espressione di attività istituzionale, devono avere un rilievo non privatistico e, quindi, **devono essere "opponibili" nelle attività di vigilanza e non essere rimessi in discussione**.

Si ritiene, sotto questo profilo, che questa importante azione di supporto non possa essere limitata all'Inail, ma debba coinvolgere tutti gli attori pubblici aventi competenza in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

- ***Articolo 3 - Attribuzione all'Inail delle competenze di prevenzione e promozione e coordinamento con il D.lgs n. 81/2008 (artt. 9 e 10)***

Con l'**articolo 3**, si interviene sul D.lgs n. 124/2004, proponendo di sostituirne integralmente l'art. 8, che, nel testo attuale, attribuisce competenze di promozione alle articolazioni territoriali del Ministero del lavoro.

- Si rileva, in prima battuta, che la disposizione proposta (**comma 1**) sottrae una competenza di portata generale al Ministero del lavoro[1] (oggi, dell'Ispettorato nazionale del lavoro) e l'attribuisce *in toto* all'Inail.

Se oggetto dell'attribuzione fosse solamente la materia della prevenzione e della promozione con riferimento alla sicurezza, questo sarebbe coerente con la distribuzione di ispezione e promozione, almeno tra Ispettorato nazionale del lavoro ed INAIL. In realtà, la disposizione attribuisce all'Inail la promozione, la consulenza, il compito di dare istruzioni operative sulla corretta applicazione "*in particolare in materia di lavoro e previdenza, con maggiore riferimento alle questioni di più rilevante impatto sociale nonché alle novità legislative e interpretative*".

[1] Si tratta di attività di prevenzione e promozione riferita a questioni di ordine generale e finalizzata al rispetto della normativa in materia lavoristica e previdenziale, con particolare riferimento alle questioni di maggior rilevanza sociale, nonché alle novità legislative e interpretative.

Si tratta di una previsione non condivisibile perché estende la competenza dell'Inail a materie che si ritiene opportuno mantenere nell'alveo della competenza del Ministero del lavoro, per due ordini di considerazioni.

- In primo luogo, si ritiene che – per motivi di coerenza complessiva di sistema e per il ruolo di vigilanza del Ministero sugli enti previdenziali - **gli orientamenti di portata generale sull'intera materia del lavoro (compresa la materia previdenziale e di sicurezza sul lavoro) non possono che continuare a spettare al Ministero del lavoro**.

- In secondo luogo, attribuire all'Inail l'orientamento pratico in materie diverse da quelle di natura assicurativa contro gli infortuni sul lavoro e di sicurezza sul lavoro appare impropriamente attribuito ad un Istituto assicuratore che non ha competenze (né istituzionali né, si ritiene, professionali) in materia di lavoro e (salvo l'assicurazione e la sicurezza) di previdenza sociale.

Ne consegue che anche l'indirizzo e la funzione promozionale sulla materia del lavoro e della previdenza non possono che permanere in capo al Ministero del lavoro e all'Ispettorato nazionale del lavoro, restando attribuiti all'Inail gli indirizzi pratici e la promozione nel tema della sicurezza (ed anche in questo caso, occorre definire i rapporti con le esistenti previsioni del D.lgs n. 81/2008) e dell'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali.

Laddove, invece, si ritenga di limitare la funzione promozionale dell'Istituto agli aspetti della sicurezza sul lavoro e assicurativi, allora meritano osservazioni anche i commi successivi.

Al **comma 2**, mutuando la previsione dell'attuale articolo 8 del Dlgs n. 124/2004, si prevede che se nel corso della "*attività di tipo tradizionale istituzionale*" dell'Inail (non più di natura ispettiva), emergono "*profili di inosservanza o di non corretta applicazione della normativa di cui al comma 1*" (**quindi anche lavoro e previdenza, e non solamente sicurezza**), da cui non scaturiscono violazioni a disposizioni penali od amministrative, l'Istituto può fornire "*indicazioni operative sulle modalità per la corretta attuazione della predetta normativa*".

- Quanto alla **materia trattata, si tratta di una previsione non condivisibile, per i motivi sopra indicati: le indicazioni interpretative ed operative in materie lavoristiche, e comunque diverse dalla sicurezza e dalla assicurazione sugli infortuni, non possono che restare in capo a Ministero del lavoro e Ispettorato nazionale del lavoro.**

- Quanto alla **limitazione dell'intervento promozionale alle violazioni da cui non scaturiscono violazioni a disposizioni penali o amministrative**, vale la decisiva criticità, già a suo tempo rilevata con riferimento alla analoga previsione del D.lgs n. 124/2004, e, in materia di sicurezza sul lavoro, ancora più rilevante: limitare la politica di orientamento, consulenza e supporto alle ipotesi non colpite da sanzione amministrativa o **penale esclude**

paradossalmente in radice la materia della sicurezza sul lavoro, in quanto interamente presidiata da sanzioni di quella natura.

In relazione al medesimo profilo, la previsione contrasta anche con la logica dell'azione di consulenza già affidata all'Inail (art. 9 Dlgs n. 81/2008), nell'esercizio della quale "*non vi è l'obbligo di denuncia di cui all'articolo 331 del Codice di procedura penale o di comunicazione ad altre Autorità competenti delle contravvenzioni rilevate ove si riscontrino violazioni alla normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro; in ogni caso, l'esercizio dell'attività di consulenza non esclude o limita la possibilità per l'ente di svolgere l'attività di controllo e verifica degli obblighi nelle materie di competenza degli istituti medesimi*".

Va, infatti, ricordato che, al di là della separazione tra funzione ispettiva e di supporto, rileva comunque il fatto che il pubblico dipendente, anche non svolgente funzioni ispettive, ha comunque obblighi di segnalazione, in presenza di illeciti. La norma sopra richiamata ha proprio la funzione di rendere possibile una attività di supporto che, in quanto condotta all'interno delle imprese, non potrebbe mai conseguire appieno la propria funzione in presenza delle limitazioni sopra indicate.

- **Quanto alla effettiva portata della norma, l'applicazione concreta è posta nel nulla anche dalla nota (quanto non condivisibile) interpretazione di origine giurisprudenziale, secondo la quale la violazione dell'art. 2087 del codice civile (norma civilistica priva di alcun contenuto precettivo puntuale) è sufficiente a costituire in colpa penale il datore di lavoro, così rendendo impossibile adottare azioni di promozione, in quanto – con questa ricostruzione - ci si trova sempre in presenza di un reato:** "*ciò discende, in via principale, dal disposto dell'art. 2087 cod.civ., in forza del quale, il datore di lavoro, anche al di là di specifiche disposizioni, è comunque garante dell'incolumità fisica di coloro che prestano la loro opera nell'impresa, con la conseguenza che, ove egli non ottemperi all'obbligo di tutela, l'evento lesivo correttamente deve essere a lui imputato in forza del meccanismo previsto dall'art. 40, comma 2, cod. pen.*"[2].

Si tratta di una impostazione che la Corte di giustizia[3] ha per due volte dichiarato non compatibile con la direttive comunitarie, affermando che fondare la sicurezza su norme

[2] Da ultimo, Cass., 27 febbraio 2018, n. 24074

[3] **Corte di Giustizia CE, Sez. 5, 15 novembre 2001 - C-49/00 -** *Per quanto concerne l'argomento del governo italiano relativo all'art. 2087 del codice civile, è sufficiente constatare che l'obbligo generale del datore di lavoro di adottare misure di tutela dell'integrità fisica e della personalità morale dei prestatori di lavoro non corrisponde all'obbligo specifico di valutare tutti i rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori ai fini perseguiti dalla direttiva e nel contesto giuridico determinato da quest'ultima.*
L'esistenza dell'art. 2087 del codice civile non può quindi dispensare la Repubblica italiana dal trasporre correttamente nel diritto interno l'art. 6, n. 3, lett. a), della direttiva.

Corte di Giustizia CE, Sez. 6, 10 aprile 2003 - C-65/01 - *L'approccio prescelto dalle autorità italiane si risolverebbe, in pratica, nella predisposizione di un quadro normativo comprendente, da un lato, disposizioni specifiche aventi un contenuto oggettivamente diverso da quello delle esigenze dell'allegato I, punto 2.8, seconda frase, dal terzo al quinto trattino, della direttiva 89/655 e, dall'altro, tre principi di carattere generale che non garantiscono in modo chiaro e inequivoco il livello minimo di protezione voluto da quest'ultima. La Commissione sostiene che il sistema italiano obbedisce ad una logica che,*

cd di chiusura (in particolare, l'art. 2087 del codice civile) – **in assenza di norme puntuali che recepiscano in modo sufficientemente preciso le indicazioni comunitarie** - è una scelta non condivisibile.

Laddove si intenda realmente valorizzare la promozione della prevenzione attraverso le risorse finanziarie e le professionalità presenti negli enti pubblici, ben più coerente sarebbe estendere al tema della promozione la stessa logica della disposizione contenuta nell'art. 9 del D.lgs n. 81/2008, sia pure con le richiamate modifiche, neutralizzando ogni obbligo di denuncia (salvo evidentemente i casi particolari in cui è richiesta l'adozione di misure urgenti).

Anche la previsione del **comma 3** – relativo alla organizzazione di corsi di formazione da parte dell'Inail - tradisce l'incoerenza con la funzione promozionale: se si tratta di attività istituzionale, **non si vede perché la formazione e l'aggiornamento debbano essere "*a cura e spese*" dei datori di lavoro**.

La incoerenza relativa alla formazione è evidente soprattutto se posta in relazione a tutti gli interventi di prevenzione e promozione: questi ultimi sono tutti finanziabili con risorse pubbliche, tranne la relativa parte formativa in materia di sicurezza, in quanto obbligatoria. Conclusione paradossale, nel momento in cui la formazione è il primo e fondamentale intervento prevenzionale e culturale.

***

IL NUOVO CRITERIO DI OSCILLAZIONE NELLA TARIFFA DEI PREMI INAIL.

Con l'**articolo 4** si introducono alcune modifiche al meccanismo di oscillazione della tariffa dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Va evidenziato, in premessa, che la proposta di legge è stata presentata il 15 ottobre 2018 e che il DM 27 febbraio 2019 (pubblicato il 1° aprile 2019) ha approvato le nuove

---

sebbene rispettabile, è diversa e incompatibile con quella della detta direttiva, offrendo agli interessati un grado inferiore di chiarezza e precisione e finendo con il compromettere il diritto di questi ultimi a conoscere i diritti loro spettanti e ad avvalersene dinanzi ai giudici nazionali. I requisiti minimi previsti all'allegato I, punto 2.8, seconda frase, dal secondo al quinto trattino, della direttiva 89/655 riguardano le protezioni ed i sistemi protettivi per gli elementi mobili di un'attrezzatura di lavoro che presentano rischi di contatto meccanico che possono causare incidenti. Tali sistemi non devono provocare rischi supplementari, né essere facilmente elusi o resi inefficaci e non devono limitare più del necessario l'osservazione del ciclo di lavoro. Inoltre, essi devono essere situati ad una distanza sufficiente dalla zona pericolosa. Nel caso di specie, le disposizioni specifiche fatte valere dalla Repubblica italiana, cioè gli artt. 43, 44, 48 e 49 del DPR n. 547/55, non impongono il rispetto delle esigenze menzionate al punto precedente. ***Quanto alle disposizioni nazionali a carattere generale, cioè gli artt. 2087 del codice civile italiano****, 4, n. 5, lett. b) del decreto legislativo n. 626/94 e 374 del DPR n. 547/55,* ***nessuna di queste recepisce in modo sufficientemente chiaro e preciso le dette esigenze. Il governo italiano non può giustificare l'inadempimento contestato facendo valere l'argomento secondo cui la normativa introdotta sarebbe fondata sul necessario adeguamento al progresso delle norme di sicurezza. Infatti, un simile approccio, che del resto deriva già dalla direttiva del Consiglio 12 giugno 1989, 89/391/CEE, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (GU L 183, pag. 1), non dispensa uno Stato membro dal mettere in vigore i requisiti minimi previsti dalla direttiva 89/655.***

tariffe Inail ed il nuovo sistema di oscillazione. La norma, quindi, interverrebbe a modificare ulteriormente il nuovo sistema tariffario Inail, appena ridefinito.

Nel merito, si prevede (**commi da 1 a 3**) una misura temporanea (per gli anni 2019-2021) diretta alle imprese attive da oltre due anni, che occupano meno di 50 dipendenti, inquadrate previdenzialmente nei settori industriale ed artigiano (con evidente esclusione delle imprese commerciali, degli altri settori e dell'agricoltura), ed alle imprese "*operanti nelle zone svantaggiate del Mezzogiorno*" (dal testo non si coglie se il riferimento sia alla presenza della sede legale nel Mezzogiorno o anche solamente alle unità "*operative*" che devono essere presenti in quel territorio).

Sul profilo temporale, si evidenzia che l'applicazione immediata ma temporanea della misura pone un limite temporale non coerente con un sistema di finanziamento, dal quale scaturiscono anche le risorse per le oscillazioni, legato a valutazioni di ordine statistico-attuariale, di norma legate ad un arco temporale notevolmente più ampio, tanto che lo stesso Legislatore ha manifestato l'intenzione di rendere strutturale la revisione delle tariffe mediante un emendamento al cd Decreto crescita.

Inoltre, si rileva che, secondo la norma, per l'applicazione della misura non devono risultare violazioni alla normativa previdenziale e di sicurezza sul lavoro ("*prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro*"), mentre non appaiono rilevare le violazioni in materia di lavoro (che non incidano su quegli obblighi).

Dal testo di legge non si coglie né se si tratti di violazioni colpite da provvedimento definitivo né a che arco temporale debba farsi riferimento né se vi siano delimitazioni (ad esempio, alle sanzioni più gravi, come sarebbe opportuno) ovvero se basti una qualsiasi violazione, magari anche non ostativa al rilascio del DURC, il che ridurrebbe notevolmente la portata della misura.

La misura prevede che alle aziende così individuate si applichi una riduzione del "*tasso medio della tariffa dei premi assicurativi*" in misura fissa non inferiore a 15%, aggiuntiva a tutte le altre agevolazioni già previste in materia.

Si tratta di un intervento di natura prevenzionale e non legato al mero andamento infortunistico dal momento che il beneficio è riconosciuto se l'impresa ha effettuato interventi e previsto "*misure organizzative e produttive per la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali*", finalizzati al miglioramento delle condizioni di sicurezza e di igiene nei luoghi di lavoro. L'Inail pubblica indirizzi operativi e tecnici entro il 30 novembre di ogni anno ai quali dovranno essere conformi gli interventi sopra indicati. Quest'ultima disposizione andrebbe coordinata con la previsione, apparentemente differente e più ampia, del successivo **comma 8**.

L'onere dell'intervento è posto a carico "*delle altre imprese*" (**comma 5**).

Non si comprende (ed apparirebbe di difficile giustificazione, in caso di risposta positiva) se questa (peculiare) applicazione del principio mutualistico coinvolge o meno le imprese escluse dall'ambito applicativo della norma (attive da meno di due anni, con oltre 50

lavoratori, rientranti in settori previdenziali differenti da industria e artigianato). **Chi non è chiamato a partecipare nemmeno astrattamente al beneficio sarebbe chiamato solamente ad incrementare il proprio premio assicurativo per finanziare la riduzione in favore delle imprese coinvolte.**

In realtà, poi (**comma 9**), si prevede che il finanziamento della misura sia posto, in parte, a carico delle risorse per il finanziamento dei progetti per la prevenzione (art. 11, D.lgs n. 81/2008) e, in parte ("*nonché*"), "*mediante l'aumento dell'importo della tariffa dei premi assicurativi dovuti all'INAIL a carico dei datori di lavoro che non osservano le norme di prevenzione*".

Si ricorda che la modifica dei premi e delle prestazioni non può che avvenire ad opera di un decreto ministeriale (art. 40 DPR n. 1124/1965), per cui un intervento dell'Istituto assicuratore, non veicolato per tale tramite, si porrebbe al di fuori dell'ordinamento.

In secondo luogo, la generica indicazione della mancata osservanza delle regole di prevenzione, non consente di cogliere quali esse siano (quelle previste puntualmente dalla legge, quelle generiche riferite tanto ad obblighi civili quanto penali, quelle afferenti al concetto del miglioramento continuo, etc.) e, quindi, quale sia il parametro che guida l'Inail nell'incrementare le tariffe per ciascuna singola impresa considerata.

Un simile incremento avrebbe, poi, natura esclusivamente sanzionatoria, estraneo alla tecnica del bonus/malus, e costituirebbe una misura da valutare azienda per azienda. **Una previsione assolutamente non condivisibile, che introdurrebbe un modello assicurativo affatto differente dall'attuale** e difficilmente giustificabile e sostenibile.

Si ricorda che uno degli elementi che hanno legittimato la tesi che l'Inail non eserciti una attività imprenditoriale, come tale non soggetto alle regole concorrenza e del monopolio, è proprio la eterodeterminazione delle tariffe e delle prestazioni, mentre, in questo caso, sarebbe possibile per l'Istituto applicare autonomamente delle misure integrative della tariffa.
Una logica, si ripete, non condivisibile anche per valutazioni di ordine costituzionale relative alle considerazioni sul legittimo dispiegarsi del complessivo sistema sanzionatorio (nelle sue componenti civilistiche, amministrative e penalistiche).

Viene, poi, proposta (al **comma 4**) l'introduzione di una norma di natura previdenziale che collega l'applicazione dell'oscillazione con un ulteriore beneficio di ordine previdenziale che appare diretta a favorire il (solo) lavoratore neoassunto: se le imprese cui sia stato riconosciuto lo sconto dall'Inail assumono personale a tempo indeterminato (anche con contratto a tutele crescenti) nel periodo 2020 e 2021, a questo personale (non alle aziende) "*è applicato, per un periodo massimo di trentasei mesi, l'esonero dal versamento del 100 per cento dei complessivi contributi previdenziali a carico del lavoratore di nuova assunzione*".
Si ritiene opportuno chiarire che il beneficio va applicato ad imprese (s'immagina, con esclusione dei premi assicurativi) e lavoratori.

La misura (ossia il minor gettito di contribuzione) sarebbe finanziata (**comma 10**) "*mediante quota parte delle maggiori entrate di cui al medesimo comma*", "*maggiori entrate*" che non è dato rinvenire nella disposizione, dal momento che la stessa interviene semplicemente riducendo la contribuzione.

La disposizione andrebbe, comunque, coordinata con le altre misure di sgravio vigenti.

Il **comma 8** attribuisce all'Inail la competenza alla "*predisposizione degli indirizzi operativi per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro e al monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge*".

Si attribuisce, così, all'Inail un nuovo ruolo in tema di salute e sicurezza, con particolare riferimento alla predisposizione di "*indirizzi operativi*" per la prevenzione e sicurezza sul lavoro.

Non appare chiaro, tuttavia, se gli indirizzi ed il monitoraggio siano relativi solamente all'applicazione della nuova forma di oscillazione ("*in particolare per quanto concerne le imprese che hanno beneficiato della riduzione*"), quindi di portata esclusivamente assicurativa, ovvero se si tratta di una iniziativa a tratto generale (visto il riferimento "*alla presente legge*").

In questo secondo caso, occorrerebbe verificare e coordinare complessivamente le attribuzioni di prevenzione e promozione all'Inail, sia assicurando la coerenza rispetto al ruolo di indirizzo attribuito a Ispettorato nazionale del lavoro, ASL e anche alla Commissione interpelli (art. 12 Dlgs n. 81/2008) sia valutando l'eventuale sovrapposizione con la previsione del precedente **comma 2**, che già prevede già l'adozione da parte dell'Inail di "*indirizzi operativi e tecnici*" ai fini del nuovo sconto.

Proprio in relazione alla recente operazione di aggiornamento della tariffa, va piuttosto denunciata, anche in questa sede, ancora una volta una evidente forte criticità, formalmente sottolineata all'Istituto nel corso degli incontri preliminari alla adozione della delibera dell'Istituto di fine 2018 e del conseguente decreto ministeriale del 2019: molte imprese, per effetto della modifica al sistema della oscillazione (ed a parità di andamento infortunistico), hanno denunciato un forte incremento dei premi assicurativi, spesso per milioni o centinaia di migliaia di euro. E questo nonostante un andamento infortunistico in forte flessione (-30%), che ha comportato (secondo l'Istituto) una riduzione media delle tariffe del 32%. Si tratta di una situazione che richiede un intervento correttivo immediato, per evitare di penalizzare le imprese in un momento particolarmente difficile come l'attuale.

***

L'INCREMENTO DEGLI ORGANICI DELL'ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO

L'**articolo 5** della proposta auspica l'incremento di assunzione di ispettori del lavoro "*al fine di rafforzare il contrasto del lavoro illegale e della violazione delle norme in materia*

di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro mediante l'attività ispettiva svolta dall'Ispettorato nazionale del lavoro".
La disposizione va coordinata con il precedente chiarimento relativo alla (eventuale) attribuzione all'Ispettorato nazionale del lavoro di tutta l'ispezione in materia di sicurezza sul lavoro: in caso positivo, **la norma si appalesa assolutamente necessaria**, anche se si ritiene opportuno recuperare le professionalità presenti nelle ASL.

***

PROPOSTE INTEGRATIVE

Il riordino dell'azione ispettiva, della promozione e del riconoscimento finanziario alle azioni di prevenzione costituisce sicuramente un obiettivo coerente con il disegno legislativo di migliorare costantemente l'attenzione al tema della sicurezza sul lavoro.

Al di là ed alla luce dell'analisi critica propositiva fin qui condotta, si intende sollecitare l'attenzione al fatto che gli interventi proposti potrebbero conseguire maggiori effetti se fossero collocati all'interno di un **quadro di interventi di più ampio respiro**, ovviamente **coerenti con le finalità espresse nella Relazione al provvedimento** (**regolazione e legalità**).

Il principio dal quale si parte è che nessuna vigilanza e nessun supporto possono conseguire effetti positivi se non riposano su una normativa certa e chiara.

a) In primo luogo, dunque, la **certezza del diritto**.

Sia la vigilanza che l'azione di promozione e prevenzione sono efficaci solo se cadono su una normativa che, oltre ad essere razionalizzata e ricondotta a coerenza attraverso gli interventi proposti nel provvedimento, sia chiara e definita, rispondente ai canoni di tassatività e determinatezza propri del diritto costituzionale e penale. In assenza di tali requisiti, **sia l'ispezione che la promozione rischiano di non cogliere nel segno, non potendo certo integrare norme penali o interpretazioni generiche e indeterminate**.

In questa ottica, si vuol sottolineare che l'obbiettivo pienamente condivisibile di un intervento urgente in materia di sicurezza sul lavoro potrebbe, sotto questo profilo, snodarsi su alcune direttrici che **Confindustria con CGIL, CISL e UIL** hanno condiviso in un apposito **accordo il 18 dicembre 2018, in attuazione del Patto della fabbrica del 9 marzo 2018**.

Tra queste, in particolare, il miglioramento del quadro normativo e regolatorio.

Proprio sul tema del **competenze deputate ad occuparsi di salute e sicurezza**, si chiede di intervenire per eliminare alcune incongruenze che caratterizzano le azioni pubbliche, sia di sostegno che di vigilanza. Ci si riferisce, in particolare, all'insufficiente coordinamento tra ASL e Ispettorato nazionale del lavoro, all'assenza di una strategia nazionale in materia di salute e sicurezza e alla necessità di ricondurre la composizione della Commissione consultiva permanente alla logica del tripartitismo perfetto, di matrice

comunitaria, oggi messa in dubbio dalle ultime modifiche all'articolo 6 del D.lgs. n. 81/2008).

In relazione a questa esigenza, si rileva congiuntamente che occorre, tra l'altro, eliminare o modificare le disposizioni Dlgs n. 81/2008 che ingenerano incertezza, perché carenti dei requisiti costituzionali di determinatezza e tassatività (il testo unico ha interamente natura penale), senza dare certezza *ex ante* della misura da osservare concretamente e, quindi, della correttezza dell'adempimento da porre in essere.

- **Il livello di incertezza delle norme presente nel D.lgs. 81/2008 si riflette, oltre che in una incostituzionale responsabilità penale oggettiva, anche sugli oneri per le imprese in quanto le stesse, non avendo certezza del comportamento da tenere, investono in consulenze per tentare di districarsi nel complesso regime giuridico somme che potrebbero destinare alla prevenzione.**

Nel 2014, l'indagine parlamentare sulla semplificazione ha evidenziato che "*il quadro normativo ed amministrativo è andato complicandosi anziché semplificandosi. È indubbio che una parte dell'economia poggi sulla complicazione, che ha comportato, negli ultimi decenni, anche la nascita ed il consolidamento di nuove professioni (dal consulente del lavoro al consulente per la sicurezza sui luoghi di lavoro)*".

- **L'incertezza incide anche sul piano delle forme di premialità (da distinguere rispetto al normale sostegno alla prevenzione): l'attribuzione di un riconoscimento premiale presuppone, correttamente, la distinzione tra ciò che è obbligatorio (e, quindi, non meritevole di premialità) e ciò che va oltre gli obblighi di legge (da sostenere, invece, con interventi finanziari).**

È di tutta evidenza che, se non si conosce e si distingue con chiarezza ciò che rientra nell'obbligo e ciò che ne è fuori, non si può nemmeno individuare legittimamente l'intervento premiante.

La certezza del diritto, per i motivi detti, costituisce il tema di maggior rilievo critico nell'economia generale della sicurezza sul lavoro: **la mancanza di certezza è foriera di cattiva applicazione della normativa e non è certo espressione di una maggior efficacia prevenzionale, incide negativamente anche sulla azione di promozione, che, si ripete, in assenza di un quadro normativo penale assistito dal canone costituzionale di legalità, non può certo intervenire ad integrare o specificare il precetto penale.**

Oggi, invece, il contrasto tra la natura penale degli obblighi (che impone il rispetto dei canoni di legalità, determinatezza, tassatività, precisione, chiarezza) e il parametro utilizzato per identificare la colpa del datore di lavoro (il generico avanzamento del sapere tecnico-scientifico[4]) fonda una responsabilità legata a misure non preventivamente determinate, non certe, chiare e tassative.

[4] Cfr. Cass., 10 gennaio 2019, n. 27186: *"…la previsione e prevenzione del rischio deve 'coprire' qualsiasi fattore di pericolo evidenziato nell'evoluzione della 'scienza tecnica' e non solo dall'esperienza che l'imprenditore sviluppi su*

Occorre, dunque, valorizzare la logica della **prevenzione** in una logica sostanziale, consentendo al datore di lavoro di conoscere *ex ante* il contenuto puntuale della norma[5].

Si **propone**, a questo proposito, di prevedere che la responsabilità penale del datore di lavoro debba **sempre** (**come evidenziato dalla giurisprudenza comunitaria e costituzionale**) trovare il presupposto in una **disposizione di legge puntuale e non generica**, sia pure attraverso il puntuale ed esplicito richiamo a specifiche norme tecniche, che, rappresentando lo stato dell'arte, assicurano una costante evoluzione dell'approccio alla sicurezza sul lavoro. **La chiarezza delle norme è funzionale anche alla complessiva crescita della cultura della sicurezza: applicare una norma chiara è più semplice e genera un adeguamento più consapevole da parte del datore di lavoro.**

In secondo luogo, seguendo la giurisprudenza di legittimità[6], **si propone di recepire per via legislativa il concetto di garante (quindi destinatario degli obblighi penali) come il soggetto che gestisce effettivamente il rischio.**

Va infatti considerato che nel quadro complessivo dell'organizzazione della sicurezza sul lavoro "*esistono diverse aree di rischio e, parallelamente, distinte sfere di responsabilità che quel rischio sono chiamate a governare. Soprattutto nei contesti lavorativi più complessi, si è frequentemente in presenza di differenziate figure di soggetti investiti di ruoli gestionali autonomi a diversi livelli degli apparati; ed anche con riguardo alle diverse manifestazioni del rischio. Ciò suggerisce che in molti casi occorre configurare già sul piano dell'imputazione oggettiva, distinte sfere di responsabilità gestionale, separando le une dalle altre. Esse conformano e limitano l'imputazione penale dell'evento al soggetto*

---

una certa attività o su uno specifico macchinario, che egli abbia potuto direttamente osservare. Non basta, cioè, a giustificare la mancata previsione del pericolo nel documento di valutazione dei rischi, né che la sua realizzazione non si sia mai presentata nello svolgimento dell'attività concreta all'interno dell'impresa, né che esso non rientri nell'esperienza indiretta del datore di lavoro, per considerare 'non noto' il rischio occorre che anche la scienza tecnica non abbia potuto osservare l'evento che lo realizza. ***Solo in questo caso viene meno l'obbligo previsionale del datore di lavoro, cui non può richiedersi di oltrepassare il limite del sapere tecnico-scientifico, con un pronostico individuale***."

[5] È la stessa Corte costituzionale (sentenza n. 115/2018) ad evidenziare che *"la necessità che le scelte di diritto penale sostanziale permettano all'individuo di conoscere in anticipo le conseguenze della sua condotta, in base al testo della disposizione rilevante, e, se del caso, con l'aiuto dell'interpretazione che ne sia stata fatta dai giudici (paragrafo 56). Perlomeno nei paesi di tradizione continentale, e certamente in Italia, ciò avvalora (finanche in seno al diritto dell'Unione, in quanto rispettoso dell'identità costituzionale degli Stati membri)* ***l'imprescindibile imperativo che simili scelte si incarnino in testi legislativi offerti alla conoscenza dei consociati. Rispetto a tale origine nel diritto scritto di produzione legislativa, l'ausilio interpretativo del giudice penale non è che un posterius incaricato di scrutare nelle eventuali zone d'ombra, individuando il significato corretto della disposizione nell'arco delle sole opzioni che il testo autorizza e che la persona può raffigurarsi leggendolo. Il principio di determinatezza ha una duplice direzione, perché non si limita a garantire, nei riguardi del giudice, la conformità alla legge dell'attività giurisdizionale mediante la produzione di regole adeguatamente definite per essere applicate, ma assicura a chiunque «una percezione sufficientemente chiara ed immediata» dei possibili profili di illiceità penale della propria condotta (sentenze n. 327 del 2008 e n. 5 del 2004; nello stesso senso, sentenza n. 185 del 1992)".***

[6] Cass., 18 settembre 2014 n. 38343

che viene ritenuto "gestore" del rischio. Allora, si può dire in breve, garante è il soggetto che gestisce il rischio. Questa esigenza di delimitazione delle sfere di responsabilità è tanto intensamente connessa all'essere stesso del diritto penale quale scienza del giudizio di responsabilità, che si è fatta strada nella giurisprudenza, attraverso lo strumento normativo costituito dall'art. 41 cpv. cod. pen.. Infatti, la diversità dei rischi interrompe, per meglio dire separa le sfere di responsabilità".

La misura si colloca in un quadro organizzativo complesso, dove "*lo scopo del diritto penale è proprio quello di tentare di governare tali intricati scenari, nella già indicata prospettiva di ricercare responsabilità e non capri espiatori*".

b) Per quanto riguarda alcuni interventi dell'Inail, innanzitutto viene in esame l'assetto del **nuovo meccanismo di oscillazione**. Confindustria ribadisce la necessità di **intervenire rapidamente sul sistema recentemente introdotto per eliminare tempestivamente una impropria penalizzazione** che non dipende dal peggioramento delle condizioni di salute e sicurezza ma solamente dal cambiamento di criteri di valutazione dell'oscillazione. Nella vigenza della precedente tariffa e sulla base dell'andamento infortunistico, numerose imprese avrebbero beneficiato di una riduzione di premi; sulla base del medesimo andamento infortunistico, oggi, con la nuova tariffa, le stesse subiscono invece una penalizzazione). **A fronte di una riduzione di infortuni del 30% e della riferita riduzione del costo del lavoro del 32%, non appare coerente incrementare l'onere del costo del lavoro attraverso un incongruo sistema di oscillazione. Questo dovrebbe, a parità di andamento infortunistico, almeno escludere incrementi di oneri rispetto al passato.**

Sul **versante prevenzionale**, occorre introdurre meccanismi che valorizzino l'impegno del datore di lavoro, con criteri di semplicità ed automaticità, e **sostituire alcune attuali complesse procedure che fanno impropriamente prevalere l'aspetto temporale della domanda sulla qualità dell'intervento prevenzionale**. S'intende far riferimento al *cd bando ISI*, meritoriamente gestito dall'Inail. Si tratta di un intervento finanziario non indifferente, che, proprio per questo, merita di essere valorizzato, **correggendo l'attuale impostazione che fa prevalere la priorità temporale della domanda sulla qualità delle domande accolte**.

c) Occorre intervenire anche sul tema non meno importante della prevenzione delle **malattie professionali**. Nel riconoscere l'esistenza di una malattia professionale e fondare, di conseguenza, i presupposti per la responsabilità penale del datore di lavoro, **occorre assegnare sempre** (soprattutto nelle malattie a *cd genesi multifattoriale*, in parte lavorativa in parte individuale o ambientale) un **rilievo determinante ai fattori professionali, che devono avere una autonoma efficacia causale, sufficiente a determinare la malattia.** Solamente così si orienta la prevenzione e la responsabilità verso quanto è effettivamente nella disponibilità gestionale e prevenzionale del datore di lavoro, eliminando forme di responsabilità oggettive. Oggi, invece, **si attribuisce alla responsabilità del**

datore l'azione di fattori concausali, esterni o personali, non prevedibili, prevenibili o gestibili dall'impresa).

La seconda azione necessaria è **garantire la partecipazione del medico competente al procedimento di riconoscimento della malattia professionale:** questo soggetto, pur avendo un ruolo centrale nella sicurezza in quanto è l'unico a valutare tecnicamente i rischi sul versante sanitario ed a poter conoscere le condizioni sanitarie di lavoro in azienda e le condizioni sanitarie del lavoratore, oggi non può paradossalmente portare il proprio apporto professionale, a differenza dei consulenti del lavoratore

d) Occorre poi garantire una equa azione di recupero delle somme pagate dall'Inail all'infortunato, intervenendo sull'azione di **regresso,** l'azione che l'Inail esercita per recuperare le somme attribuite all'infortunato "*a carico di coloro che abbiano riportato condanna penale per il fatto dal quale l'infortunio è derivato*"). **In particolare,** appare necessario ricondurre la logica di questo istituto giuridico alla funzione originaria, legata ad una **necessaria condanna in sede penale (e, quindi, con le regole probatorie del processo penale) del datore di lavoro**.

Inoltre, occorre recuperare la funzione realmente prevenzionale di questo istituto giuridico, prevedendone espressamente **l'esclusione nelle ipotesi in cui, tra la condotta che ha determinato l'evento lesivo e il momento dell'esercizio dell'azione di regresso, il datore di lavoro abbia posto in essere le dovute azioni**, soprattutto (ma non solo) nelle ipotesi in cui tra la condotta e l'evento sia passato un notevole lasso temporale. **In tutte queste ipotesi, infatti, la logica prevenzionale che anima il regresso è venuta meno in quanto l'adempimento originariamente omesso è stato già posto in essere.**

e) Bisogna poi valorizzare la **crescita culturale** delle imprese e dei lavoratori. Mentre il datore di lavoro si serve dei propri ausiliari (medico competente e servizio di prevenzione e protezione), i lavoratori devono essere adeguatamente formati, informati e addestrati. Oggi la **formazione**, a causa della complessità degli accordi Stato-regioni, è divenuto un intervento che privilegia la forma alla sostanza, restando per di più aperto a soggetti formatori che non hanno i requisiti necessari previsti dalla legge. In questo caso, **occorre individuare in modo chiaro i soggetti che possono adeguatamente svolgere un ruolo in questa materia, valorizzando il ruolo delle parti sociali, per la funzione che sono chiamate dalla legge a svolgere in azienda**. Occorre dunque intervenire per dare alla materia una regolamentazione che, pur rispettosa delle prerogative costituzionali delle Regioni, si fondi su parametri caratterizzati da **semplicità, chiarezza ed efficacia, anche valorizzando gli strumenti, in particolare quelli informatici, che consentono una maggior diffusione della formazione**.

f) In tema di **vigilanza e indirizzo interpretativo**, si ripete, occorre individuare una **unica autorità centrale** cui affidare il compito di dare direttive ed interpretazione da applicare in modo univoco sul territorio. Una impresa con più sedi operative o due aziende che operano in luoghi differenti non possono avere interpretazioni

difformi tra di loro ed una applicazione diversa della unica normativa, per di più di natura penale.

g) Ai fini della **efficacia della legge**, occorrerebbe adottare una serie di puntuali **semplificazioni** che, rendono l'applicazione più agile, in una logica di efficacia sostanziale (che è alla base della prevenzione), favorendo una attuazione piena e consapevole. Alcuni esempi:

   a. **Assegnare una reale valenza di presunzione di conformità alla marcatura CE**: chi acquista una attrezzatura deve avere la certezza che quella attrezzatura è a norma, valorizzando la esclusiva responsabilità del produttore e del venditore

   b. Prevedere che l'adozione di un **modello di gestione**, quale strumento particolarmente avanzato di gestione della sicurezza, costituisca strumento adeguato di vigilanza per il datore di lavoro e **presunzione del pieno e corretto rispetto della normativa (al pari di quanto previsto per la responsabilità della persona giuridica ed in tema di vigilanza sul delegato)**

   c. In tema di **edifici che ospitano luoghi di lavoro**, appare necessario prevedere che gli stessi si considerano a norma (i termini generici di "solidità e stabilità" non assolvono ad alcuna indicazione di sicurezza sostanziale) **quando sono realizzati in conformità della normativa tecnica delle costruzioni**

   d. In tema di lavori in **ambienti confinati**, va semplificata la relativa normativa, privilegiando interventi sostanziali (collaborazione reale ed efficace tra i diversi attori) rispetto a vincoli formali (es. informazione di almeno un giorno)

   e. In tema di **sorveglianza sanitaria**, il ruolo del medico competente va **nettamente distinto rispetto alle competenze statali in materia di prevenzione e tutela della salute**; nella medesima logica, **con riferimento all'uso (vietato) di sostanze** (alcool e droghe), occorre ripartire chiaramente la competenza dell'impresa (accertamento dell'assunzione ed avvio alle strutture pubbliche) e dello Stato (accertamento e gestione delle persone con dipendenze). Si tratta di una materia dai risvolti sociali e personali che non devono essere riferiti alla gestione da parte delle imprese.