



**Audizione disegno di legge Atto Senato n. 2426
“Conversione in legge del decreto-legge 21 ottobre 2021, n.
146, recante misure urgenti in materia economica e
fiscale, a tutela del lavoro e delle esigenze indifferibili”.**

L'intervento normativo in materia di sicurezza sul lavoro, compreso nel “decreto legge in materia fiscale e di lavoro”, pur tra alcuni elementi condivisibili, per quanto parziali, sconta una condizionante contraddittorietà nell'impostazione.

Il punto di fondo è che le norme per la sicurezza sul lavoro non hanno tenuto conto della fondamentale distinzione tra prevenzione e sanzioni, tra indirizzi di programmazione e controlli e vigilanza. Trattasi, infatti di due ceppi logici e strutturali che non possono coincidere nello stesso soggetto.

**Manca
distinzione tra
prevenzione e
sanzioni**

Le funzioni di prevenzione – che presuppongono interazione aperta, scambi di idee di impostazione e priorità, tra imprese, lavoratori ed Enti e amministrazioni pubbliche – per poter incidere in modo diretto e collaborativo, presuppongono la divisione di compiti, funzioni e poteri nei soggetti pubblici di riferimento tra chi ha ruoli nella prevenzione da una parte e chi svolge attività di controllo dall'altra.

La prevenzione va affidata ad enti e Pubbliche amministrazioni che agiscano sulla base di interazioni e relazioni prive di poteri autoritativi e sanzionatori, partendo, invece da indirizzi, consulenza, sostegno, incentivi, disincentivi e deterrenti.

Dunque, sostegno alla crescita, allo sviluppo e al lavoro sicuro.

**Sostegno alla
crescita
sviluppo e
lavoro sicuro**

Dall'altra parte, devono essere individuate le amministrazioni pubbliche a cui sono affidati i poteri autoritativi di vigilanza, controllo e sanzioni.

In dettaglio, **l'articolo 13, lett. a)** del decreto-legge in materia fiscale e lavoro in esame prevede alcune norme poco incisive; **l'aggiunta all'art. 7 “Comitati regionali di coordinamento”** del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, del comma 1 *bis* - che recita: «*Il comitato regionale si riunisce almeno due volte l'anno e può essere convocato anche su richiesta*

dell'ufficio territoriale dell'ispettorato nazionale del lavoro» - non appare particolarmente incisiva.

Art. 13 n. b) n. 1) Decreto-legge 146/21

La modifica all'art. 8 “Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro” (SINP) del citato decreto legislativo n. 81 del 2008, che nel ridelineare i compiti del SINP sostituisce il termine “indirizzare” con “*programmare e valutare ... le attività di vigilanza, attraverso l'utilizzo integrato delle informazioni disponibili*” avrebbe maggiore utilità e coerenza se un tale ampliamento di funzioni fosse affidato ad un ente deputato alla prevenzione in materia di lavoro e tutele, ad es. all'INAIL.

SINP si riazzera il sistema mai nato?

Il far coincidere, invece, il “*programmare e valutare*” nello stesso soggetto pubblico (Ispettorato nazionale del lavoro o ASL) che “*orienta, programma, pianifica e valuta l'efficacità della attività di prevenzione*”, determina l'anomalia di affidare il giudizio sulla valutazione, sia pure in parte, allo stesso soggetto che deve effettuare i controlli ed applicare le sanzioni (che dovrebbe essere invece soggetto terzo rispetto a impresa e consulenza pubblica prevenzionistica).

Un'altra contraddizione, dal momento che si è scelta la tecnica di apportare modifiche di sistema al decreto legislativo 81 del 2008, è quella introdotta dall'art. 13 lett. b) n. 3) di aver sostituito i termini “*IPSEMA e ISPEL*” con “*INPS e Ispettorato del lavoro*”, il che è anomalo atteso che i soppressi enti IPSEMA e ISPEL sono entrambi confluiti in INAIL, sicché la sostituzione logica e di sistema normativo vigente sarebbe unicamente quella di inserire come ente in sostituzione più coerentemente “INAIL”.

Anche la sostituzione **del comma 3 dell'art. 8 del decreto legislativo 81/2008, dopo oltre vent'anni di ritardo nell'attuazione del previsto SINP**, appare priva di effettiva incidenza; si è ridimensionato il ruolo dell'INAIL nella gestione del SINP, ma anche la portata dello stesso Sistema informativo Nazionale, quasi limitato ad una banca dati ed informazioni alquanto generica.

Il decreto-legge all'esame oggi, invece, si dovrebbe fare carico di assicurare l'immediata attivazione del SINP, non di introdurre un ulteriore passaggio intermedio con la previsione di un'attività di “*coordinamento e sviluppo del SINP*”, da adottarsi con ulteriore “*decreto del Ministro del lavoro entro 60 giorni*”, “*ridefinendo la composizione del tavolo tecnico del SINP*” (v. lett. b) n. 5) art. 13 dell'A.S. 2426), che, in realtà, non è mai entrato in funzione. Il rischio è di cancellare o attenuare il collegamento con il decreto legislativo n. 81 del 2008 e con il decreto 25 maggio 2016, n. 183 (*Regolamento recante regole tecniche per la realizzazione e il funzionamento del SINP, nonché le regole per il trattamento dei dati, ai sensi dell'articolo 8, comma 4, del decreto*

Non può essere ancora rinviata l'attivazione del SINP

legislativo 9 aprile 2008, n. 81) entrambi formulati su questo sistema informativo, SINP, che oggi sembra invece quasi ripartire da capo, senza nemmeno sostanziali significative modifiche. Il che risulta davvero poco comprensibile e giustificato.

Anche per quanto riguarda la vigilanza, pur essendoci degli opportuni passi avanti, la normativa in esame non risolve i nodi degli ambiti di competenze tra livelli statali, nazionali e quelli regionali, limitandosi l'art. 13, lett. c) n. 3) a rinviare la compatibilità e il raccordo dei poteri di vigilanza al coordinamento di cui agli articoli 5 e 7 del decreto legislativo n. 81 del 2008, ancora da realizzare. Positivo, comunque, il raccordo tra gli enti della vigilanza in materia di sicurezza lavoro (ASL e INL) a livello provinciale, ima il coordinamento dovrebbe estendersi anche almeno ad INAIL, se non anche a INPS, per ricomprendere anche la prevenzione e consulenza in materia.

Altro elemento estremamente contraddittorio e critico è quello che prevede, al n. 4.1 della citata lett. c) art. 13 del disegno di legge in esame **che il comma 6 dell'art. 13 del decreto legislativo 81 del 2008** sia modificato prevedendo che *“l'importo delle somme che l'ASL e l'Ispettorato nazionale del lavoro”* introitato a seguito di sanzioni, somme aggiuntive per lavori irregolari o violazioni alle normative di sicurezza e addirittura per la revoca dei provvedimenti, vada ad integrare i bilanci dell'Ispettorato nazionale del lavoro e dipartimenti di prevenzione dell'ASL. Tale meccanismo sembra **più che un potenziamento, uno svilimento dei valori sanzionatori** in quanto orienta il sistema a risolvere i problemi e le irregolarità parametrando a quantificazioni e riparazioni meramente economiche e legate a iter formali.

**Contraddittoria
finalizzazione
delle risorse da
sanzioni**

Anche in questo caso si evidenzia la contraddittorietà dell'impostazione di fondo del decreto-legge in esame in quanto il soggetto pubblico programmatore delle norme di prevenzione e degli interventi di sicurezza diventerebbe lo stesso che poi dovrebbe decidere sui controlli e sulle sanzioni, per cui **conflitti di interessi, incompatibilità e motivi di opportunità rendono migliorabili garanzie, imparzialità e funzionali utilità.**

Lo dimostra ancora una volta l'art. 13, comma 1, lett. c) **che, modificando l'art. 13 del D. lgs. 81/08, introduce il comma 7 bis** che affida all'ispettorato nazionale del lavoro la presentazione *“entro il 30 giugno di ogni anno al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, per la trasmissione al Parlamento”*, di una relazione analitica *“sull'attività svolta in materia di prevenzione e contrasto del lavoro irregolare e che dia conto dei risultati conseguiti nei diversi settori produttivi e delle prospettive di sviluppo, programmazione di efficacia dell'attività di vigilanza nei luoghi di lavoro”*.

Ci si chiede: quali sono le attività in materia di prevenzione affidate all'Ispettorato nazionale del lavoro? Di che tipo? Con quali fondi? Con quale tipologia di personale? Certamente non appare idonea la commistione nella stessa figura degli ispettori sia dei compiti di prevenzione che di quelli di controllo e vigilanza.

Riguardo al meccanismo del potere di sospensione dell'attività imprenditoriale, per alcuni particolari casi esso è senz'altro necessario, ma l'aggiungere il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione sembra migliorabile attraverso il collegamento al rilascio del DURC (Documento Unico di regolarità contributiva), il quale è sicuramente uno dei pochi strumenti che fino ad oggi ha consentito alla pubblica amministrazione e al mondo del lavoro di incidere regolativamente su diverse situazioni.

L'art. 13 lett. e) del decreto-legge 146/21 modifica l'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 2008 con l'inserimento del comma 1 bis del seguente tenore: *«Il Ministero del lavoro istituisce il repertorio degli organismi paritetici, previa definizione dei criteri identificativi, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto»* e l'ulteriore comma 8 bis *«gli organismi paritetici comunicano all'ispettorato nazionale del lavoro e all'INAIL i dati relativi: a) alle imprese che hanno aderito al sistema degli organismi paritetici e a quelle che hanno svolto l'attività di formazione organizzata dagli stessi organismi; b) ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali; c) al rilascio delle asseverazioni di cui al comma 3-bis»,* nonché la disposizione del neo introdotto comma 8 ter *«i dati di cui al comma 8-bis sono utilizzati ai fini della individuazione di criteri di priorità nella programmazione delle vigilanza dei criteri di premialità nell'ambito della determinazione degli oneri assicurativi da parte dell'INAIL».*

Restrizione della partecipazione

Gli inserimenti sembrano inadeguati, oltre che di difficile comprensione riguardo a quale sia il filo di raccordo che passa per diversi organismi e soggetti e competenze ancor più differenziate; ancora maggiori perplessità destano poi le ricadute sulla quantificazione e sull'individuazione degli oneri assicurativi da parte dell'INAIL.

Non convince, infine, il legame tra le procedure concorsuali per l'ispettorato nazionale del lavoro, storicamente carente di risorse, e l'ampliamento delle competenze. Ci si sarebbe aspettati, piuttosto che, a competenze invariate, l'implementazione del personale fosse stata vista come uno dei modi per consentire all'ispettorato di recuperare la possibilità di espletare le precedenti funzioni che per anni era stato nell'impossibilità di esercitare proprio a causa della carenza di personale.

Confronto con la PDL A.C.1266

Il disegno di legge di conversione del decreto-legge "fiscale" nella parte relativa alla sicurezza sul lavoro sembra seguire uno schema simile alla

Implementare DL 146/21 con PDL 1266

PDL AC 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”* all’esame della Commissione XI Lavoro pubblico e privato della Camera (esame ripreso il 21 luglio 2021 Rel. On. Elena Murelli Elena e Rina Di Lorenzo), spostandone, tuttavia, irragionevolmente l’asse di intervento.

Ritenendo nella PDL 1266 meglio affrontata la questione della necessaria distinzione tra prevenzione e vigilanza e razionalizzazione dei compiti di vigilanza, rimandiamo ai seguenti articoli della pdl c.1266 per la soluzione:

ART. 2.

(Modifiche al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149).

1. Al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all’articolo 1, comma 2, primo periodo, dopo le parole: *«dall’INPS e dall’INAIL»* sono aggiunte le seguenti: *«anche riguardo alla vigilanza sull’applicazione delle misure e delle prescrizioni per la salute e la sicurezza sul lavoro; le attività di prevenzione e di consulenza rientrano nella competenza dell’INAIL»*;

b) all’articolo 2, comma 2:

1) la lettera a) è sostituita dalla seguente:

«a) sulla base di direttive emanate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, contenenti anche specifiche linee di indirizzo per la vigilanza sul corretto utilizzo delle prestazioni di lavoro accessorio, esercita e coordina in tutto il territorio nazionale la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria nonché di legislazione sociale, compresa la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, gli accertamenti sulla regolarità, sui requisiti e sulle modalità dei rapporti di lavoro, sulla dinamica degli infortuni e sulle tipologie dell’esposizione al rischio dei malattie professionali e delle caratteristiche dei vari cicli produttivi, ai fini dell’applicazione della tariffa dei premi, nei limiti delle competenze già attribuite al personale ispettivo dell’INPS, dell’INAIL e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81»;

2) la lettera e) è sostituita dalla seguente:

«e) svolge le attività di vigilanza e controllo presso enti, datori di lavoro e associazioni finalizzate al contrasto del lavoro sommerso e irregolare, anche per rilevare l’eventuale uso non corretto dei tirocini».

ART. 3.

(Modifica dell’articolo 8 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124).

1. L’articolo 8 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, è sostituito dal seguente:

«ART. 8. – (Prevenzione e promozione).

1. L'INAIL organizza le attività di prevenzione e promozione in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro nonché su questioni di ordine generale, svolte presso i datori di lavoro, finalizzate al rispetto della normativa, in particolare in materia di lavoro e previdenza, con maggiore riferimento alle questioni di più rilevante impatto sociale nonché alle novità legislative e interpretative.

2. Qualora nel corso dell'attività istituzionale emergano profili di inosservanza o di non corretta applicazione della normativa di cui al comma 1, con particolare riferimento agli istituti di maggiore ricorrenza, da cui non consegua l'adozione di sanzioni penali o amministrative, l'INAIL, avvalendosi del proprio personale professionista pubblico, fornisce indicazioni operative sulle modalità per la corretta attuazione della predetta normativa.

3. L'INAIL e le sue strutture centrali e territoriali, anche d'intesa con l'Ispettorato nazionale del lavoro, con gli Ispettorati interregionali e territoriali del lavoro e con le Aziende sanitarie locali, propone a enti, datori di lavoro e associazioni attività di informazione e di aggiornamento da svolgere, a cura e a spese di tali ultimi soggetti, anche mediante la stipulazione di apposite convenzioni».

Sul fronte della partecipazione, la PDL C. 1266 apre l'ingresso ad Associazioni specialistiche, non a già esistenti organismi paritetici, mentre la PDL in esame oggi al Senato introduce delle limitazioni nella partecipazione.

Anche su questo tema si ripropone un estratto di articoli dell'A.C. 1266 (formulati diversamente dal decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146):

ART. 1.

(Modifiche all'articolo 8 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81).

1. All'articolo 8 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, secondo periodo, dopo la parola: «*paritetici*» sono inserite le seguenti: «*le associazioni*»;

b) al comma 5, le parole: «*lettere a), b), c) e d)*» sono sostituite dalle seguenti: «*lettere a), b), c), d) ed e-bis)*»;

c) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«8-bis. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali trasmette ogni sei mesi alle Camere una relazione sulle azioni, sugli interventi e sui risultati connessi alle attività per la prevenzione e la sicurezza nei luoghi di lavoro svolte mediante il SINP».

CONCLUSIONI

Il disegno di legge A.S. 2426 “Conversione in legge del decreto -legge 21 ottobre 2021, n. 146, recante misure urgenti in materia economica e

**Conclusioni
Manca la
prevenzione**

fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili” si dedica sostanzialmente a inasprire gli obblighi formali e sostanziali a carico delle imprese, senza distinguere nemmeno tipologia ed entità, gravandole di ulteriori adempimenti e norme sanzionatorie, tutte fatte passare non per la strada della prevenzione, della consulenza, dell’indirizzo, del sostegno al moneto del lavoro e in particolare, alle imprese, bensì per la strada dell’aumento dei controlli e della vigilanza e, quindi, delle prescrizioni e delle sanzioni, in più legando l’introito di sanzioni e dio somme aggiuntive ed altri importi ai bilanci degli enti controllori, i quali, peraltro sostanzialmente finirebbero per dover controllare se stessi, attesa l’incongruenza e la contraddittorietà segnalata fin dall’inizio di questo contributo della coincidenza di funzioni e soggetti a cui vengono affidate da una parte la prevenzione e dall’altra i controlli e le sanzioni.

Mancano totalmente misure di sostegno tecnico ed economico sia per le imprese che per i lavoratori, le attività di prevenzione, di indirizzo di programmazione che presuppongono prima di tutto un adeguato e significativo sostegno sia di tipo tecnico, sia di tipo economico.

Con in fondi del PNRR si sarebbero dovuti incrementare quelli già in atto ed eventualmente modificarli ed adeguarli, potenziarli, mentre di tutto questo non c’è traccia del decreto-legge n. 146 del 2021.

**Fondi del PNRR
per potenziare
la prevenzione**

**Tecnologia per
la sicurezza**

La relazione per il Parlamento a nostro avviso è stata formulata in modo insufficiente per poter consentire un effettivo monitoraggio di una problematica che tutti hanno definitivo drammatica e inaccettabile e perciò priorità per il Paese.

Il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 146/21 va ricalibrato tenendo conto di una redistribuzione funzionale, coerente, compatibile, imparziale e priva di conflitti di interesse e incompatibilità, tra più amministrazioni ed enti pubblici.

Vanno ridisegnate le funzioni di prevenzione e gli interventi e attività collegati, così come i soggetti pubblici ad essi preposti, dall’altra parte vanno concentrati ed individuati meglio compiti e funzioni di vigilanza, controllo e sanzioni, da affidare a soggetti pubblici diversi da quelli che operano nel campo della prevenzione, della consulenza e del sostegno tecnico ed economico alla sicurezza sul lavoro.

Il che non significa che non debbano essere previsti momenti, fasi ed azioni di interoperabilità, confronto e coordinamento tra tutti i soggetti pubblici che operano in materia, ma è ben diverso dalla distinta e coerente attribuzione di funzioni e attività.

Altro punto saliente è l’assenza di collegamento con l’attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza; **sulla prevenzione la sicurezza nel mondo del lavoro occorre orientare le risorse del PNRR, definendo obiettivi comuni e misure di sostegno alla crescita e allo sviluppo**

dell'occupazione prima e contestualmente all'introduzione di misure di potenziamento di controlli e sanzioni.

Il Presidente del Consiglio Prof. Mario Draghi nel settembre scorso aveva precisato che la ripresa economica in corso, pur se impetuosa, e comunque fragile, costituendo anche in parte un "rimbalzo" rispetto alla stagione critica determinata dalla pandemia, dovesse essere consolidata con investimenti, innovazioni, creazioni di lavoro stabile. Occorre quindi consentire alle imprese italiane di migliorare la **competitività** puntando sulla qualità dei prodotti del lavoro e questo comporta preventivamente un miglioramento dei **servizi resi dalla pubblica amministrazione che deve sostenere ed accompagnare questa fase di rilancio dell'economia**. I Fondi del **PNRR devono rientrare**, quindi, nelle misure che riguardano **la prevenzione e la sicurezza sul lavoro**, in quanto strettamente collegate **allo sviluppo dell'economia**, ma di questo non vi è traccia nel decreto-legge in corso di conversione.

**Funzioni
pubbliche
indirizzano e
sostengono il
rilancio e lo
sviluppo
dell'economia**

Roma, 1° novembre 2021

SEGR. GEN. CODIRP
Tiziana Cignarelli