



Confederazione Nazionale *dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa*

Senato della Repubblica

**2^a Commissione Giustizia e 11^a Commissione Lavoro pubblico e privato,
previdenza sociale**

AS 2052

**Disposizioni in materia di coordinamento delle indagini nei procedimenti
per reati in materia di igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro**

Audizione CNA

19 ottobre 2021

L'IMPATTO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI TUTELA PENALE DEL LAVORO SU ARTIGIANATO, MICRO E PICCOLE IMPRESE

Affrontare in chiave normativa il tema della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è questione particolarmente spinosa, attesa la complessità della materia, che non di rado si presta ad impostazioni rigidamente orientate. Non è esente da tale argomentare anche il disegno di legge oggetto di discussione (AS 2052). In questo senso, pur comprendendo gli obiettivi di razionalizzazione posti a fondamento della detta proposta legislativa, si annotano soluzioni per lo più protese alla definizione di nuovi parametri processualistici, che, giocoforza, assumono rilievo solo a valle delle condotte. E ciò in luogo di un approccio in misura maggiore improntato a canoni di pragmatismo, da indirizzare, più efficacemente, ad una **logica di prevenzione dei contesti lavorativi**. Da troppo tempo, infatti, mancano gli opportuni approfondimenti quanto alla: a) fissazione dei traguardi strategici da conseguire; b) individuazione delle cause alla base del fenomeno infortunistico; c) predisposizione degli strumenti necessari a porvi rimedio.

Ed allora, per CNA appare irragionevole perseguire finalità di politica legislativa nel campo della “salute e sicurezza”, di modo da concentrare gli sforzi, in maniera pressoché esclusiva, sull’irrigidimento dell’apparato sanzionatorio dei provvedimenti di legge. Il risvolto (negativo), di un siffatto modo di procedere, sta nell’ignorare, di fatto, **la necessità di intervenire a monte dei problemi, prospettando interventi in grado di migliorare in concreto le condizioni di sicurezza nei luoghi di lavoro**. Una tendenza – quella informata ad un metodo di tipo afflittivo – purtroppo ricorrente, che sembra trovare dimora anche nelle recentissime misure di inasprimento delle sanzioni previste nel cosiddetto “Decreto fiscale” (decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146).

Più nel dettaglio, v’è da evidenziare come taluni passaggi riportati nella relazione di accompagnamento al disegno di legge in esame risultino di per sé carenti sotto il profilo della pratica dimostrazione. Trattasi di incisi non aderenti alla realtà, e, a motivo di ciò, non condivisibili, poiché, in definitiva, rischiano di fornire una visione distorta dello stato delle cose. Porre sul medesimo piano la problematica degli infortuni sul lavoro con la piaga della criminalità organizzata oppure del terrorismo, costituisce un modo per tracciare una pericolosa iperbole, capace di recare un effettivo danno d’immagine ad imprese e lavoratori e, nondimeno, al Paese tutto.

Sempre con riferimento alla relazione illustrativa, non convince, neppure, il richiamo ad una norma inserita nel codice penale del 1930 (effettivamente mai contestata), quale l’omissione dolosa di cautele infortunistiche e il disastro. Una menzione discutibile, premessa di un clima aziendale suscettibile, in astratto, di ingenerare aspri conflitti. In buona sostanza, fare richiamo a questa disposizione non sembra affatto utile, se si prendono in considerazione i propositi del progetto di legge in discorso. La reazione giuridica dinanzi alla negligenza esibita dall’impresa nell’assicurare la tutela delle condizioni di lavoro già esiste. Tanto è vero che il presupposto per la materiale risposta dell’ordinamento risiede nella eventuale trasgressione dell’art. 2087 del codice civile. Prescrizione che, è bene sottolinearlo, stante l’ampiezza della sua struttura qualificativa, definisce una sfera di applicazione piuttosto estesa, al punto da imporre alle imprese l’allestimento una vasta gamma di misure, nonché l’assunzione di condotte e cautele. Con riguardo alla **istituzione di una procura nazionale del lavoro**, che si avvalga di magistrati specializzati, al preteso fine di garantire l’uniformità negli interventi, CNA non avanza particolari obiezioni. Questo in via generale. Dopodiché, importa rifornire il tessuto normativo penale di un solido impianto garantistico, onde scongiurare l’evenienza che, nei confronti dell’imprenditore, possa mettere radici – nell’attuale apparato di regole relative ai reati in materia di igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro e, più in generale, alla tutela penale del lavoro – una componente di pregiudizio. Un *a priori* di colpevolezza, che prescindendo, cioè, da un razionale procedimento d’indagine. Il tutto, in una cornice giuridica in cui l’addebito della responsabilità penale nei confronti del datore di lavoro può già vantare una non secondaria pervasività, in forza di molteplici obblighi che condizionano l’agire d’impresa.

All’inverso, ciò che più conta è ricercare le ragioni profonde, il perché le dinamiche infortunistiche, in Italia, designino un fenomeno assai complesso e tormentato. Va da sé che i correttivi prevenzionistici andrebbero codificati soltanto dopo una **approfondita analisi, intesa ad esplorare cause e concause del “fenomeno infortuni e malattie professionali”**.

È il caso, ad esempio, di intervenire sulla enorme mole di infortuni *in itinere*, statisticamente associati all’estrinsecazione delle prestazioni lavorative, che avvengono, tuttavia, all’atto della circolazione stradale. Incidenti che, sebbene riconducibili a spostamenti “per” o “da” i luoghi di lavoro, nulla hanno a che fare con le condizioni di salute e sicurezza “nei” luoghi di lavoro. Sotto tale aspetto, occorre dare evidenza del fatto che CNA, ormai da tempo, indichi l’esigenza di una indagine più dettagliata dei dati concernenti gli infortuni, che, in un’ottica di



prevenzione, faccia emergere, con chiarezza, nessi causali e soluzioni. In merito, abbiamo proposto, a più riprese, **l'istituzione di un osservatorio nazionale sugli incidenti stradali correlati al lavoro**, adatto a coinvolgere più istituzioni e soggetti della rappresentanza.

È poi fondamentale fare i conti con la base produttiva italiana, incentrata su una nutrita popolazione di micro e piccole imprese. E ciò allo scopo di disegnare un corpo di regole con essa confacenti. Avere maggiore contezza della struttura economico-produttiva del Paese significherebbe conseguire a livello aggregato – attraverso il ricorso al **proporzionamento dell'intensità delle misure** – maggiori indici di ottemperanza, quanto al materiale assolvimento degli adempimenti richiesti nel campo della salute e sicurezza dei luoghi di lavoro.

Muovono, in questa direzione, le sollecitazioni contenute nella relazione finale della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro. A detta di essa, infatti, è palese il bisogno di rimeditare, in tempi quanto più possibile stretti, l'assetto legislativo vigente, in guisa che gli oneri di “salute e sicurezza” risultino più attinenti alle peculiarità di settore e alle differenti dinamiche prodotte dalle attività lavorative.

Sullo sfondo di quanto fin qui affermato, vale la pena ricordare come il titolo I del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, delineasse, in origine, un sistema istituzionale della prevenzione, fondato sulla partecipazione tripartita, e preordinato a governare e coordinare le politiche di prevenzione. Sistema che, quantomeno in potenza, avrebbe potuto rivestire una funzione cruciale in termini di prevenzione. Ma che, a cagione di una progressiva opera di destrutturazione, ha subito, negli anni, una notevole perdita di prescrittività, se si considerano le modifiche legislative, i rallentamenti burocratici e i comportamenti inerziali intervenuti. Per intenderci, basti pensare al protrarsi del carente funzionamento della commissione consultiva o alla mancata attivazione (dal lontano 2008) del sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (strumento essenziale per la programmazione della prevenzione).

Per concludere, CNA non può che dare conto, una volta in più, della necessità di fare affidamento su un'attività di vigilanza coordinata e sistemica, in grado, ove opportuno, di fornire orientamenti certi ed effettivo sostegno alle piccole imprese. Nonostante il tentativo di riordino esperito con la costituzione dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, l'attività di accertamento, piuttosto che fungere da fattore di prevenzione, a causa della propria



frammentarietà, risente, tuttora, di interpretazioni normative confliggenti e comportamenti accertativi eterogenei, che, lato imprese, si risolvono in stati d'animo afflitti da incertezza e inquietudine.