

Punto 6 del modulo di denuncia**OGGETTO: VIOLAZIONE DA PARTE DELL'ART. 22 DEL D.LGS. N. 151/2015 DELLA DIRETTIVA N. 89/391/CE**

Contesto. Con la legge 10 dicembre 2014, n. 183, intitolata “Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell’attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro” il legislatore italiano ha predisposto una serie di misure volte a riformare profondamente il mercato del lavoro italiano. Tra le varie finalità perseguite vi è l’obiettivo della semplificazione e razionalizzazione delle procedure di costituzione e di gestione del rapporto di lavoro, nonché in materia di igiene e sicurezza sul lavoro. Per la realizzazione di tale obiettivo il Governo è stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi di semplificazione. Tra i criteri direttivi impartiti al Governo, per l’esercizio della delega, sono previsti l’obiettivo di “ridurre drasticamente il numero di atti” di gestione del rapporto di lavoro (art. 1 comma 6, lett a), l’unificazione delle comunicazioni alle pubbliche amministrazioni (art. 1, comma 6, lett. c), il “rafforzamento del sistema di trasmissione delle comunicazioni in via telematica e abolizione della tenuta di documenti cartacei” (art. 1, comma 6, lett. e).

Il Governo ha emanato diversi decreti legislativi volti a dare attuazione ai principi e criteri direttivi indicati nella legge delega n. 183/14. Il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151, mira a rispondere alla specifica direttiva della semplificazione. In specifico, l’art. 21 del decreto detta disposizioni volte alla semplificazione degli adempimenti formali concernenti la gestione degli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. La norma mira, in particolare modo, a fare sì che tutti gli obblighi documentali posti a carico del datore di lavoro nei confronti dell’ente previdenziale preposto all’assicurazione per gli infortuni sul lavoro Inail possano essere adempiuti con modalità telematiche. Tra gli obblighi presi in considerazione rientrano le modalità di determinazione dei contributi dovuti dal datore di lavoro, le modalità di trasmissione delle certificazioni mediche in caso di infortuni sul lavoro, le modalità di comunicazione relative agli infortuni particolarmente gravi per i quali può essere prevista un’indagine ispettiva. Le disposizioni in questione incidono prevalentemente sulle modalità di comunicazione tra le amministrazioni pubbliche e i medici, e sono finalizzate all’accertamento delle circostanze in cui si è verificato l’infortunio; esse riguardano in massima parte le disposizioni relative alla denuncia dell’evento di cui all’art. 53 del d.P.R. 30 giugno 1065, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali).

Abolizione del registro infortuni. Probabilmente in considerazione delle innovazioni connesse alla telematizzazione delle modalità di denuncia dell’infortunio, il comma 4 dell’art. 21 del d.lgs. n.

151/2015 ha stabilito che “a decorrere dal novantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, è abolito l’obbligo di tenuta del registro infortuni”.

Questa disposizione è in contrasto con quanto stabilito dall’art. 9, par. 1, lett. c) della direttiva n. 89/391/Cee, in base al quale il datore di lavoro deve “tenere un elenco degli infortuni sul lavoro che abbiano comportato per il lavoratore un’incapacità di lavorare superiore a tre giorni di lavoro” e conseguentemente con le disposizioni di cui all’art. 10, par. 3, lett. b) della medesima direttiva, in base al quale “i lavoratori che hanno una funzione specifica in materia di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori o i rappresentanti dei lavoratori i quali hanno una funzione specifica in materia di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori” devono avere accesso “all’elenco e alle relazioni di cui all’articolo 9, paragrafo 1, lettere c) e d)”. Inoltre l’abolizione del registro infortuni compromette seriamente le fondamentali funzioni di consultazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza di cui all’art. 12 della medesima direttiva, posto che la consultazione preventiva deve vertere anche sulle “informazioni di cui all’articolo 9, paragrafo 1 e all’articolo 10” (art. 12, par. 2, lett. c).

L’abolizione del registro infortuni non è una mera trasformazione e semplificazione, pur auspicabile, dell’obbligo di documentazione del datore di lavoro; essa consiste invece in una vera e propria cancellazione, non sostituita - come si vedrà tra breve - da alcuna misura equipollente.

E’ doveroso precisare che l’abolizione del registro infortuni – introdotto nel nostro ordinamento dal d. P.R. n. 547/1955 intitolato “Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro” e poi ridisciplinato dal d.lgs. n. 626/1994 attuativo della direttiva 89/391/Cee – era già stata prevista dal d.lgs. n. 81/2008 (art. 53, comma 6). La cancellazione del registro sarebbe derivata dall’abrogazione della norma che lo istituiva di cui al d.lgs. n. 626/1994. Il legislatore ha ritenuto che tale obbligo avrebbe ben potuto essere sostituito da quello introdotto dall’art. 18, comma 1, lett. r) del d.lgs. n. 81/2008 stesso, in base al quale il datore di lavoro ha l’obbligo di “comunicare in via telematica all’INAIL e all’IPSEMA, nonché per loro tramite, al sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro di cui all’articolo 8, entro 48 ore dalla ricezione del certificato medico, a fini statistici e informativi, i dati e le informazioni relativi agli infortuni sul lavoro che comportino l’assenza dal lavoro di almeno un giorno, escluso quello dell’evento”, precisando altresì che “l’obbligo di comunicazione degli infortuni sul lavoro che comportino un’assenza dal lavoro superiore a tre giorni si considera comunque assolto per mezzo della denuncia di cui all’articolo 53 del testo unico delle disposizioni per l’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124”. Già quella disposizione suscitava rilevanti dubbi di conformità rispetto alla

direttiva europea, dovendosi verificare se la comunicazione all'ente previdenziale fosse equiparabile alla tenuta del registro.

Di fatto però non si ebbe alcuna concreta innovazione, perché la nuova disciplina di cui al d.lgs. n. 81/2008 non entrò mai in vigore.

Il comma 1-bis del medesimo art. 18 del d.lgs. n. 81/2008 stabiliva che le disposizioni relative alla tenuta del registro infortuni sarebbero rimaste in vigore fino all'emanazione del decreto istitutivo del Sinp (il Servizio informatizzato di gestione di tutti i dati relativi alla sicurezza del lavoro istituito dallo stesso d. lgs. n. 81/2008 al fine del miglioramento delle funzioni pubbliche di prevenzione) e per i sei mesi successivi. Non essendo mai stato istituito il Sinp, l'obbligo di tenuta del registro infortuni è sostanzialmente rimasto in vigore sino alla nuova previsione della sua abolizione di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 151/2015 oggetto di questa denuncia.

Insufficienza delle misure alternative. La comunicazione all'ente previdenziale dell'infortunio, che costituisce l'unico obbligo che resta in vigore a carico del datore di lavoro, non può considerarsi equipollente alla tenuta del registro.

Essa, infatti, presenta alcuni rilevanti limiti.

Anzitutto, e per quanto dettagliata sia la comunicazione, non è affatto garantito che il soggetto che poi vi accede riesca ad avere contezza del dato storico ovvero a ricostruire le dinamiche aziendali con una visione d'insieme degli infortuni che si sono verificati in un'azienda nel corso del tempo, delle loro dinamiche e modalità, elemento questo indispensabile per le funzioni preventive, poiché solo dall'analisi complessiva degli eventi è possibile verificare se un determinato infortunio sia frutto di dinamiche del tutto casuali, di cause di forza maggiore o di una carenza di prevenzione. Invero la disponibilità di tali dati e le modalità con cui vi si accede sembrano del tutto rimesse alla prassi amministrativa. Le modalità di registrazione dei dati, la loro conservazione, il tempo di conservazione e le condizioni per l'accesso dipenderanno insomma dal come verrà istituito e regolamentato il Sinp, tuttora in attesa di realizzazione.

Rispetto a tale situazione occorre anzitutto osservare che - secondo costante giurisprudenza della Corte di giustizia UE - l'attuazione da parte degli Stati membri delle disposizioni di cui alla direttiva n. 89/391/Cee non può avvenire mediante prassi amministrative modificabili a piacimento (v. Corte di giustizia 27 novembre 2003, C-66/03, *Commissione c. Repubblica francese*; Corte di giustizia 17 gennaio 2002, C-394/00, *Commissione c. Irlanda*; Corte di giustizia, 11 ottobre 2011, C-254/00, *Commissione c. Regno dei Paesi Bassi*, Corte di giustizia 17 maggio 2001, C-159/99, *Commissione c. Repubblica italiana*; Corte di giustizia 11 novembre 1999, C-315/98, *Commissione c. Repubblica italiana*). Inoltre, la consultazione dei dati custoditi presso la pubblica

amministrazione presuppone lo svolgimento di procedure di accesso agli atti amministrativi, che possono richiedere anche lunghi periodi di attesa.

Ne discende l'impossibilità per il datore di lavoro stesso e per i soggetti che hanno rilevanti funzioni in materia di sicurezza sul lavoro in azienda di utilizzare i dati relativi agli infortuni occorsi in azienda ai fini preventivi. E' pur vero che l'art.18, comma 1, lett. o), d.lgs. n. 81/2008, obbliga il datore di lavoro a consentire al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS) di accedere ai dati relativi agli infortuni sul lavoro (rinviando alla lett. r, riguardante l'obbligo di comunicazione all'ente previdenziale degli infortuni), ma tale disposizione sembra riguardare solo i RLS, mentre l'accesso al registro degli infortuni secondo la direttiva si estende a tutti i soggetti che hanno un funzione specifica in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ad es. il medico competente e gli addetti al Servizio di prevenzione e l'ente pubblico, che nel nuovo sistema custodirà i dati.

I provvedimenti amministrativi successivi all'entrata in vigore del d.lgs. n. 151/2015 sembrano purtroppo confermare i limiti insiti nell'abolizione del registro infortuni.

L'INAIL, con circolare n. 92 del 23 dicembre 2015, ha tentato di sopperire al vuoto normativo mediante il rilascio del c.d. "Cruscotto infortuni". La finalità dell'istituzione del Cruscotto è quella di fornire i dati agli organi preposti all'attività di vigilanza; ed infatti l'accesso è consentito soltanto agli ispettori delle aziende sanitarie locali, dell'INAIL e dell'Ispettorato del lavoro (Direzioni territoriali del lavoro), mediante l'inserimento di credenziali. L'accesso ai dati del singolo infortunio inoltre sarà consentito solo mediante il possesso del codice fiscale del soggetto infortunato.

Agli utenti esterni (all'amministrazione) è permesso l'accesso solo ad informazioni di carattere generale, mediante numero verde gratuito.

Un ulteriore profilo di violazione della direttiva riguarda la conservazione nel tempo dei dati, in quanto la disposizione di legge, abolendo l'obbligo di tenere il registro infortuni, con effetto dal 23 dicembre 2015, incide non solo sugli eventi infortunistici successivi a tale data, ma potenzialmente anche su quelli precedenti; ciò in quanto la disposizione, abolendo l'obbligo di "tenuta" del registro, non impone affatto la conservazione del registro con riferimento a quelli antecedenti all'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

Nel senso della conservazione del registro contenente i dati fino al dicembre 2015 si è espresso l'INAIL nella citata circolare n. 92/2015, ma si tratta comunque di una disposizione che non garantisce un'adeguata tutela degli interessi protetti: trattandosi di disposizioni soggette alle regole e ai principi generali che informano il diritto penale e amministrativo, prevarrebbe sempre l'interpretazione più favorevole al reo, sicché il datore di lavoro potrebbe sempre opporsi alla sanzione che gli venisse eventualmente comminata per la mancata tenuta del registro contenente i dati fino al 2015.

La circolare n. 92/2015, dunque, non è in grado di garantire tale da garantire che l'obbligo prescritto dalla direttiva europea sia corredato da sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive.

Punto 7

L'abolizione del registro infortuni limita gravemente il diritto del lavoratore a condizioni di lavoro giuste ed eque di cui all'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Tale disposizione, secondo le Spiegazioni relative alle Carta dei diritti fondamentali (2007/C 303/02), si basa sulla direttiva n. 89/391/CEE concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro; questa - come si è visto - al punto 6 risulta direttamente violata dall'art. 21 del d. lgs. n. 151/2015.

Sono anche violati l'art. 35 della Carta relativo alla protezione della salute, nella misura in cui l'abolizione del registro infortuni non consente l'accesso dei cittadini Ue a misure di prevenzione adeguate, e l'art. 27 relativo al diritto all'informazione e consultazione dei lavoratori nell'ambito dell'impresa.

Punto 8

ELENCO DOCUMENTI

- 1) D.P.R. 27 aprile 1955, n. 547, Norme per la prevenzione infortuni (in particolare art. 403, registro infortuni),
- 2) D.M. 12 settembre 1958 "attribuzione dei compiti e determinazione delle modalità e delle documentazioni relative all'esercizio delle verifiche ed ei controlli previsti dalle norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro
- 3) D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 "Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali" (in particolare artt. 53 e ss.)
- 4) D.M. 10 agosto 1984 "Integrazioni al decreto ministeriale del 12 settembre 1958 concernente l'approvazione del modello del Registro degli infortuni"
- 5) D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626 attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE, 90/679/CEE, 93/88/CEE, 95/63/CE, 97/42/CE, 98/24/CE, 99/38/CE, 99/92/CE, 2001/45/CE, 2003/10/CE, 2003/18/CE e 2004/40/CE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (in particolare l'art. 4)

- 6) D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (in particolare gli artt. 18, 39 comma 4, 50 comma 1 lett. e)
- 7) Legge 10 dicembre 2014 n. 183 (in particolare art.1, commi 5 e 6)
d. lgs. 14 settembre 2015, n. 151 (in particolare l'art. 21)
- 8) Circolare Inail 23 dicembre 2015, n. 92, in [http://www.inail.it/internet/default/Normativa/Bancadatinormativa/Circolari/p/dettaglioBDN/index.html?](http://www.inail.it/internet/default/Normativa/Bancadatinormativa/Circolari/p/dettaglioBDN/index.html?wlpnormativa_wcmplaceholder_1_contentDataFile=UCM_210322&wlpnormativa_wcmplaceholder_1_contentRegionTemplate=RT_DETTagLIO_NORMATIVA&_windowLabel=normativa_wcmplaceholder_1)
[wlpnormativa_wcmplaceholder_1_contentDataFile=UCM_210322&wlpnormativa_wcmplaceholder_1_contentRegionTemplate=RT_DETTagLIO_NORMATIVA&_windowLabel=normativa_wcmplaceholder_1](http://www.inail.it/internet/default/Normativa/Bancadatinormativa/Circolari/p/dettaglioBDN/index.html?wlpnormativa_wcmplaceholder_1_contentDataFile=UCM_210322&wlpnormativa_wcmplaceholder_1_contentRegionTemplate=RT_DETTagLIO_NORMATIVA&_windowLabel=normativa_wcmplaceholder_1)
- 9) Circolare Inail 21 marzo 2016, n. 10, in https://www.inail.it/cs/internet/docs/testo-integrale_circolare-n-10-del-21-marzo-2016.pdf
- 10) Testo della Confederazione Generale Italiana del Lavoro per l'audizione presso la Commissione Lavoro della Camera dei deputati del 30.6.2015 e presso la Commissione Lavoro del Senato del 1.7.2015 sullo schema di decreto legislativo recante “Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità. (AG 176)”;

Punto 9

Il ricorso alle autorità nazionali per tentare di risolvere il problema è stato attuato in varie forme.

In primo luogo, la Confederazione Generale Italiana del Lavoro ha cercato di influire sul dibattito parlamentare, suggerendo emendamenti nel corso delle audizioni a cui è stata invitata a partecipare durante i lavori parlamentari che hanno portato all'approvazione del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151. In particolare sono stati presentati, nel corso delle audizioni tenute, rispettivamente, davanti alla Commissione lavoro della Camera dei deputati il 30 giugno 2015 e davanti alla Commissione lavoro del Senato il 1° luglio 2015, una serie di emendamenti al testo dello schema di decreto legislativo recante “Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità”. Tra questi si segnalano per quanto più ci riguarda:

- Emendamento soppressivo dell'intera lett. i) dell'articolo 20, comma 5, del suddetto schema di decreto legislativo, con la seguente motivazione: il mantenimento del registro infortuni è necessario

fino all'entrata in vigore del Sinp (Servizio informatizzato di gestione di tutti i dati relativi alla sicurezza del lavoro), pena l'impossibilità di riscontro dei dati aziendali sugli infortuni stessi;

- Emendamento soppressivo dei punti 1 e 2 dell'articolo 21, comma 1, lett. c), del suddetto schema di decreto legislativo, là ove modificano l'articolo 54 del d.P.R. n. 1124/1965, con la seguente motivazione: occorre mantenere l'obbligo di comunicazione e di denuncia alla pubblica sicurezza secondo le modalità attualmente vigenti (inabilità al lavoro per più di tre giorni) a finalità di riscontrabilità degli accadimenti e delle relative eventuali violazioni che li hanno causati.