

**CNEL**  
**Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro**

**Testo di Osservazioni e proposte  
in materia di**

**"Riordino delle norme per la prevenzione, per la sicurezza e la  
salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro"**

<b>1. PREMESSA</b>	
<b>2. ALCUNE CONSIDERAZIONI GENERALI</b>	
<b>3. IN ORDINE AL SISTEMA ISTITUZIONALE E ALLA PARTECIPAZIONE DELLE PARTI SOCIALI</b> <b>3.1 Osservazioni</b> <b>3.2 Le proposte del CNEL</b>	
<b>4. LE AZIONI POSITIVE RIVOLTE ALLA PICCOLA E MEDIA IMPRESA</b> <b>4.1 Osservazioni</b> <b>4.2 Le proposte del CNEL</b>	
<b>5. LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA</b> <b>5.1 Osservazioni</b> <b>5.2 Le proposte del CNEL</b>	
<b>6. LA RAZIONALIZZAZIONE DELL'APPARATO SANZIONATORIO</b> <b>6.1 Osservazioni</b> <b>6.2 Le proposte del CNEL</b>	

## **1. PREMESSA**

La II Commissione delle Politiche del Lavoro del CNEL ha avviato nell'attuale Consiliatura un esame dell'andamento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali o correlate al lavoro, con particolare attenzione alla esigenza del riordino e della semplificazione della normativa in materia.

Una prima analisi dei risultati ha consentito l'elaborazione di un Testo di Osservazioni e proposte, approvato dall'Assemblea del CNEL il 19 dicembre 2002.

Alla luce della grande attenzione sul tema da parte dei soggetti istituzionali e delle parti sociali, il Gruppo di Lavoro in materia di prevenzione nei luoghi di lavoro che opera nell'ambito della Commissione ha svolto nel secondo semestre del 2003 una attività di confronto e di approfondimento tra le parti sociali e le istituzioni pubbliche competenti al fine di convergere su alcune proposte ritenute comunemente utili alla definizione del Testo Unico in materia.

In particolare, tale attività ha avuto, come parametri di riferimento, la direttiva quadro 89/931 e le direttive particolari, da essa discendenti, che costituiscono il riferimento centrale dell'intervento comunitario riguardante la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro. Ad esse vanno ricondotti principi fondamentali che devono ispirare una corretta applicazione dell'articolo 117 del Titolo V della Costituzione, garantendo la certezza nella applicazione delle norme sul territorio nazionale cui va ricondotta la applicazione di ogni norma di carattere sanzionatorio.

Non può, però, essere ignorato che tali norme sono state recepite sommandole alla leggi nazionali previgenti, a scapito della omogeneità e coordinamento del sistema normativo attuale. Si evidenzia pertanto la necessità, già considerata dal legislatore nella legge 833 del 1978, di giungere ad un riordino della legislazione in materia, superando i problemi applicativi derivanti dal mancato coordinamento.

## **2. ALCUNE CONSIDERAZIONI GENERALI**

L'andamento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali o correlate al lavoro confermano i giudizi espressi dal precedente documento del CNEL del 19 dicembre 2002. La riduzione degli infortuni registrata nel periodo successivo, anche nelle piccole imprese dell'artigianato, dell'agricoltura, dei servizi, dell'industria e della cooperazione, ha dimostrato la validità della politica della prevenzione, l'efficacia dell'azione di molte piccole imprese e degli strumenti sorti a supporto dell'attività dei soggetti della sicurezza. Ma, a fronte degli obiettivi che il paese si è posto in termini di salute e sicurezza del lavoro, ai costi ancora elevati del fenomeno infortunistico, si devono considerare ancora insufficienti i risultati ottenuti, migliorabile la legislazione rendendo più efficiente il sistema della sicurezza e trasferire capillarmente la cultura della prevenzione.

In questi anni si sono potute valutare le difficoltà delle piccole e medie imprese nell'assumere procedure, obblighi, responsabilità derivanti da una legislazione oggettivamente di più agevole applicazione per le grandi dimensioni industriali. Al contrario partendo dai principi della prevenzione, che hanno validità generale, il CNEL osserva che bisogna costruire un assetto legislativo che tenga conto delle specificità e delle caratteristiche delle piccole imprese dei diversi comparti ed anche delle differenti condizioni territoriali in cui esse operano.

Soprattutto, va preventivamente valutato ogni precetto legislativo che dovrà essere adottato per attività non sufficientemente attrezzate con le professionalità necessarie per la gestione di complessi sistemi e procedure di sicurezza.

Il CNEL ritiene importante evidenziare alcuni principi generali, da considerare prioritari.

In particolare, vi è quello del miglioramento costante della tutela della salute degli addetti, lavoratori e datori di lavoro, che si ottiene con una azione di prevenzione integrata all'attività di progettazione e gestione dei processi di produzione.

Vi è poi una continua crescita della cultura della prevenzione che ha come strumento una efficace formazione, considerati altresì i profondi mutamenti sia nel modo di produrre (luogo e tempo di lavoro), sia dei soggetti della produzione.

Il CNEL, quindi, ritiene che di tutto questo deve tener conto la legislazione e l'azione politica delle istituzioni, al fine di favorire il miglioramento delle condizioni in cui si trova ad operare l'impresa.

Prioritario risulta il compito di realizzare una normativa attraverso disposizioni chiare, comprensibili e semplici da applicare.

Per questo, il CNEL ritiene fondamentale l'elaborazione di un Testo unico, o codice della sicurezza, che preveda sia obblighi che forme di sostegno per le imprese e per i lavoratori.

### **3. IN ORDINE AL SISTEMA ISTITUZIONALE E ALLA PARTECIPAZIONE DELLE PARTI SOCIALI**

#### **3.1 Osservazioni**

Il CNEL ritiene che occorra adeguare il sistema ai bisogni espressi dai lavoratori e dagli imprenditori. In questo senso è necessario rivedere profondamente l'architettura del sistema secondo criteri di:

- a) omogeneità ed unicità di indirizzo e gestione delle leggi;
- b) unicità dell'attività di controllo e vigilanza;
- c) integrazione, razionalizzazione e potenziamento degli enti e delle istituzioni di ricerca, informazione e formazione in favore delle piccole e medie imprese al fine di massimizzare i risultati e raggiungere anche le imprese più piccole ed i lavoratori ivi impegnati, che oggi superano i quattro milioni di unità produttive, 10 milioni di addetti, con un turn-over annuale molto elevato;
- d) coinvolgimento delle parti sociali nei momenti di elaborazione della politica della prevenzione a livello nazionale, regionale e comunitario anche conformandosi alla Comunità assumendo il modello di partecipazione fondato sulla trilateralità come regola generale;
- e) valorizzazione ed affermazione delle esperienze della bilateralità, fondata sugli organismi e comitati paritetici costituiti attraverso gli accordi interconfederali in applicazione dell'articolo 20 del Decreto legislativo 626/94, che hanno comportato risultati positivi nelle relazioni aziendali e nella gestione della prevenzione, in particolare per l'azione svolta nell'artigianato.

Sul riassetto del sistema generale della prevenzione, è prioritariamente utile sottolineare gli aspetti critici congiuntamente rilevati dalle parti sociali in questi anni circa i ruoli assegnati dal "sistema di prevenzione" disegnato dal D.Lgs. n° 626/94 ai principali soggetti del sistema stesso - enti, istituzioni e parti sociali - onde proporre specifici correttivi.

Ad avviso del CNEL, tali aspetti critici riguardano in particolare:

- la confusione, duplicazione e non armonizzazione dei compiti dei diversi enti e istituzioni - art. 23 (vigilanza), art. 24 (informazione consulenza assistenza);
- l'inefficace attuazione dell'art. 25 recante il criterio di assicurare "unità ed omogeneità di comportamenti dell'applicazione delle disposizioni" in materia di salute e sicurezza del lavoro;
- l'inefficace regolamentazione delle funzioni assegnate alla Commissione nazionale (art. 26) e ai comitati regionali di coordinamento (art. 27), dovuta anche alla sottovalutazione del ruolo che le parti sociali possono e devono svolgere in questo tipo

di organismi a composizione tripartita come previsti ed attuati a livello della Unione Europea;

- l'incompleta e parziale definizione e attuazione di un vero e proprio Sistema informativo nazionale (art. 29), che sia fruibile da tutte le parti interessate e tale da consentire la definizione di programmi e priorità nel campo della prevenzione nei luoghi di lavoro.

A questi aspetti critici il CNEL ritiene che vada aggiunto un nodo, ormai venuto al pettine a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, e rispetto al quale le parti sociali ritengono necessaria la soluzione di possibili contraddizioni.

Si tratta di chiarire il ruolo dello Stato e delle Regioni nella definizione della politica, dei programmi e delle priorità in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

La soluzione, coerente con il dettato costituzionale e rispondente agli interessi collettivi ed individuali coinvolti, potrebbe essere individuata, secondo la proposta del CNEL, alla *stregua della posizione sul punto adottata dal Cnel per il diritto del lavoro in genere, nelle indicazioni che seguono.*

La proposta del CNEL, al riguardo, è la seguente.

Alla potestà legislativa esclusiva dello Stato sarebbe assegnata, a partire dal recepimento delle Direttive Comunitarie in materia, la determinazione delle norme generali sui diritti e sugli obblighi relativi alla salute e sicurezza sul lavoro, con, ovviamente, il relativo corredo di disposizioni sanzionatorie.

Alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, sarebbe affidata la gestione amministrativa delle attività di prevenzione della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro; ad esempio, il coordinamento degli interventi prevenzionali, l'istituzione e gestione di banche dati sui rischi lavorativi a livello regionale, gli incentivi e i finanziamenti per interventi prevenzionali nell'ambiente di lavoro.

Va inoltre richiamata la previsione legislativa (art.20 L. 833/1478) che attribuisce, in assenza di specifiche norme di legge, alle rappresentanze sindacali dei lavoratori e al datore di lavoro l'attuazione di misure necessarie ed idonee a tutelare la salute e l'integrità fisica dei lavoratori connesse alla particolarità del lavoro.

### **3.2 Le proposte del CNEL**

Le seguenti proposte costituiscono un contributo minimo alla razionalizzazione del sistema istituzionale in materia di salute e sicurezza sul lavoro, compito che è affidato al Governo dall'art. 3 della legge 29/7/2003 n. 229 in materia di "*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001*".

I contenuti di tale limitato contributo, non possono che essere di indirizzo generale, considerata la complessità della materia istituzionale che comporta assunzione di posizioni politiche prima ancora che tecniche.

Si sono ricercate, pertanto, le possibili soluzioni condivise dalle parti sociali e dalle istituzioni rappresentate nel gruppo di lavoro del Cnel:

*1. Il ruolo del Ministero del Welfare*

Il Ministero del Welfare deve assumere una funzione di governo non solo nella predisposizione delle norme che regolano le attività di prevenzione, ma anche con il coordinamento di piani di azione nazionali e delle attività di incentivazione e sostegno alla piccola e media impresa elaborati in una rinnovata Commissione Consultiva Permanente per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro prevista dall'articolo 26 del D. Lgs. n° 626/94.

*2. Riorganizzazione e potenziamento della Commissione Consultiva Permanente e dei Comitati Regionali di coordinamento.*

La Commissione consultiva permanente, prevista dall'articolo 27, va riorganizzata secondo una logica tripartita, attraverso la rappresentanza del Governo e delle Regioni, delle Associazioni in rappresentanza dei datori di lavoro e delle Associazioni in rappresentanza dei lavoratori. Compito principale della Commissione consultiva e dei comitati regionali di coordinamento sarà quello di elaborare atti di indirizzo per la politica ed i programmi nazionali e regionali in armonia con le strategie comunitarie: miglioramento delle statistiche, definizione delle priorità di intervento, vigilanza, semplificazione, politiche di sostegno, incentivi, azioni positive specie nelle PMI, ecc.

Le Regioni partecipano alle attività della Commissione Consultiva anche avanzando proposte relative agli atti di indirizzo ed alla definizione di programmi e piani di azione.

*3. Costituzione di un Sistema Informativo Nazionale per la prevenzione.*

Il sistema dovrà consolidare quanto realizzato per iniziativa dell'ISPESL, dell'Inail e del Coordinamento delle Regioni ed estendere la partecipazione all'Istituto di Medicina Sociale ed alle parti sociali, in particolare degli Organismi Paritetici costituiti ai diversi livelli.

*4. Riorganizzazione degli Istituti nazionali.*

4.1 Inail. Ferma restando la funzione assicurativa e l'elaborazione di statistiche armonizzate su infortuni e malattie professionali, l'Istituto è titolato a svolgere anche attività di consulenza e sostegno in favore delle imprese e dei lavoratori finalizzate alla prevenzione mirata degli infortuni e delle malattie professionali, nel quadro delle politiche nazionali e territoriali in materia di prevenzione, definite dal Ministero del Lavoro e dalle

Regioni, con il supporto rispettivamente del Comitato tripartito nazionale dei Comitati tripartiti regionali.

Tutte le attività di prevenzione mirata (ivi comprese le attività di Osservatorio e interpretazione delle statistiche), di incentivazione e sostegno per le imprese e per i lavoratori sono programmate e attuate anche d'intesa con gli Organismi paritetici salute e sicurezza, di seguito OP SSL, e/o in loro assenza con le parti sociali.

4.2 Ispesi . L'Istituto deve:

a) programmare ed attuare specifiche attività di ricerca, anche didattica, con particolare riguardo alle buone pratiche ed agli strumenti di informazione e formazione, coinvolgendo gli Organismi Paritetici operanti in materia di salute e sicurezza del lavoro e/o le parti sociali.

b) divulgare i risultati dell'attività di ricerca di cui al punto a), in coerenza con le strategie comunitarie e i programmi dell'Agenzia di Bilbao.

Occorrerà poi ridefinire l'assetto ordinamentale dell'Istituto garantendone una gestione tripartita, sull'esempio di analoghi istituti europei.

*5. Riorganizzazione, unificazione e armonizzazione delle attività di vigilanza.*

Ad avviso del CNEL è necessario pervenire ad un unico soggetto istituzionale che svolga l'attività di vigilanza su salute e sicurezza del lavoro.

Va ridefinito il ruolo e la *mission* degli organi di vigilanza, considerando il ruolo dei servizi delle Regioni, che già oggi hanno un ruolo prevalente.

Gli ispettori non possono svolgere attività di consulenza.

6. Ruolo degli Organismi Paritetici

Tali soggetti sono stati costituiti ai sensi dell' articolo 20 del decreto 626/94.

Gli OP SSL (nazionali e territoriali) sono parte costitutiva del sistema nazionale di prevenzione della salute e sicurezza sul lavoro e, in coerenza con quanto previsto dagli accordi interconfederali in materia, svolgono le seguenti funzioni:

- avanzano proposte ai Comitati tripartiti su: problemi applicativi della normativa, attività di vigilanza, semplificazioni, incentivi e azioni positive, ecc.
- fanno proposte per la definizione di piani e programmi di intervento e consulenza dell'Inail
- fanno parte della Rete nazionale e del Sistema informativo nazionale
- accedono ai finanziamenti per la ricerca ex Fondo infortuni

#### **4. LE AZIONI POSITIVE RIVOLTE ALLA PICCOLA E MEDIA IMPRESA**

##### **4.1 Osservazioni**

Un programma di azioni positive per il miglioramento delle condizioni di sicurezza nella piccola impresa italiana deve considerare diversi fattori che rendono più difficile il raggiungimento di questo obiettivo rispetto alle imprese di media o grande dimensione. Da un lato va considerata la ragione della incidenza dei costi per il rinnovo o l'adeguamento di impianti, macchinari e attrezzature e, dall'altro, le maggiori difficoltà che la piccola impresa incontra su molti aspetti gestionali ed organizzativi necessari per conoscere, controllare e garantire lo svolgimento del lavoro in condizioni di sicurezza e di salubrità per gli operatori. E' soprattutto questa seconda condizione a rappresentare l'aspetto più critico su cui intervenire. Il CNEL sottolinea inoltre il fatto che, su questo terreno, l'efficacia dell'azione delle istituzioni pubbliche sarà molto più elevata agendo sul terreno del sostegno, della consulenza e della incentivazione che non su quello della prescrizione.

A questo scopo Il CNEL evidenzia le esigenze più importanti per le imprese e per le figure professionali e sociali impegnate a migliorare le condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori:

- informazioni più sistematiche e continue facilmente applicabili ed aggiornate nel tempo
- consulenti più affidabili in termini di preparazione specifica
- ausili economici diretti e/o indiretti

Per rispondere a queste domande il CNEL ritiene necessario proseguire in modo permanente su tre terreni essenziali di sviluppo delle conoscenze e delle azioni di prevenzione:

- le buone pratiche, ormai disponibili in numero notevole, il CNEL registra a tal proposito che manca un sistema di trasferimento efficace delle informazioni disponibili;
- una azione permanente e selettiva di finanziamento alle piccole e medie imprese, oltre alla fase – positiva, ma emergenziale – sviluppata dall'Inail attraverso azioni di incentivo e di sostegno;
- una azione di rafforzamento della formazione dei lavoratori ed una estensione della formazione alle figure più deboli del mercato del lavoro.

##### **4.2 Le proposte del CNEL**

Sulla base di questi elementi di analisi si avanzano le seguenti proposte:

7. *qualificare il "Il Sistema Formazione"*

Tale qualificazione è necessaria per realizzare sin dal sistema scolastico italiano possibilità di percezione e semplici modelli di analisi utili alla individuazione dei rischi comunemente presenti negli ambienti di vita e di lavoro. Questa esperienza va prevista per i tutti i curricula scolastici, correlati ovviamente alla tipologia di scuola. Dalle materne, alla scuola dell'obbligo, alle superiori fino all'università.

#### *8. partecipazione diretta degli attori sociali*

Tale partecipazione, specialmente per gli attori sociali vicini alle realtà aziendali, dovrà mirare a diffondere le conoscenze ed i know how. Per far ciò, il CNEL ritiene necessario il coinvolgimento degli Organismi Paritetici previsti dal D.Lgs. 626/94 che vanno potenziati e qualificati con adeguate conoscenze e competenze in materia di prevenzione, di acquisizione e trasmissione delle informazioni e di formazione. Per questo il Sistema Informativo nazionale deve essere anche finalizzato al conseguimento di tre servizi/obiettivo:

- a) la validazione continua delle buone prassi;
- b) la risposta alle domande più frequenti ed innovative;
- c) il supporto alle modalità di acquisizione di finanziamenti.

#### *9. Favorire azioni pubbliche di riabilitazione e di reinserimento al lavoro*

Il CNEL, infine, ritiene indispensabile attivare, nell'ambito delle politiche di welfare, una azione pubblica di riabilitazione e di reinserimento al lavoro di lavoratori che vedono interrotto il loro rapporto di lavoro a causa di un giudizio di inidoneità specifica alla mansione e della impossibilità di ricollocazione in altre mansioni o postazioni di lavoro nell'ambito della stessa impresa così come, invece, è previsto dall'articolo 17 del Decreto 626/94 e dall'articolo 8 del Decreto 277/91.

## **5. LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA**

### **5.1 Osservazioni**

Il CNEL ritiene che l'operazione di chiarimento e di semplificazione necessaria della legislazione nazionale dovrà avvenire senza prevedere alcun arretramento dei livelli di sicurezza e salute dei soggetti attualmente previsti dal campo di applicazione delle leggi, prevedendone l'estensione a nuovi soggetti non ancora considerati (nuove tipologie contrattuali e lavoratori autonomi, secondo gli orientamenti della raccomandazione 2003/134/CE).

### **5.2 Le proposte del CNEL**

In relazione all'obiettivo della semplificazione normativa, il CNEL avanza le seguenti proposte:

10. *Collocazione delle disposizioni tecniche e procedurali*

Il CNEL ritiene che occorra trasferire le disposizioni tecniche e procedurali in un ambito proprio e diverso dalla legge, rendendole più facilmente aggiornabili ed adattabili al progresso tecnico. Questa condizione, quindi, deve essere indicata nella legge quadro, dalla quale le disposizioni tecniche e procedurali traggono validità e cogenza applicativa.

11. *diffusione di buone pratiche*

E' essenziale, ad avviso del CNEL, favorire l'applicazione di norme e standard attraverso la diffusione di "Buone Pratiche" (linee guida, schede di autovalutazione dei rischi, soluzioni organizzative e tecniche etc.) condivise e validate dalle Istituzioni e dalle parti sociali nella Commissione Consultiva Permanente e nei Comitati Regionali di coordinamento.

12. *obbligo di comunicazione*

Il CNEL ritiene opportuno eliminare l'obbligo di comunicazione all'organo di vigilanza del nominativo del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione.

13. *la revisione delle procedure amministrative*

Il CNEL ritiene necessario prevedere la revisione delle procedure amministrative cui sono obbligati i piccoli imprenditori, razionalizzando gli adempimenti destinati alle diverse autorità competenti.

In particolare, è opportuno ridurre ad un solo registro aziendale i numerosi registri oggi previsti dalla legislazione vigente.

14. *la responsabilità dell'imprenditore*

Il CNEL ritiene che vada evidenziata la responsabilità dell'imprenditore nella gestione degli impianti per quanto attiene l'attività di manutenzione e verifica, trasferendo all'impresa ed ai soggetti del mercato il compito oggi esclusivamente espletato dagli enti pubblici anche prevedendo l'allargamento di questi monitoraggi a macchine ed impianti.

Tale responsabilizzazione degli imprenditori andrà altresì sviluppata con i nuovi adempimenti in materia di impianti (Legge n° 46/90 e DPR n° 380/2001) a partire dal 1° gennaio 2005 per le nuove attività; per le attività esistenti, le imprese dovranno adeguarsi ai nuovi requisiti in materia di sicurezza in caso di modifiche rilevanti e di rinnovamento degli impianti stessi, facendo salvo quanto già previsto dalle disposizioni legislative vigenti.

La sola condizione necessaria, ad avviso del CNEL, è che ciò avvenga con modalità efficaci di controllo nel tempo dei soggetti abilitati alle verifiche alle certificazioni suddette.

Questo può avvenire, per esempio, attraverso la istituzione dell'Ente Unico di Accreditamento degli Organismi certificatori. Lo stesso Ente potrebbe garantire anche le certificazioni di qualità.

#### *15. l'attività di formazione*

E' opportuno migliorare l'attività di formazione evitando azioni ripetitive e inutilmente costose. In questo senso il CNEL propone che il lavoratore abbia un libretto formativo in cui vengano registrate tutte le azioni a cui si è partecipato che renda evidenti, in caso di nuovo rapporto di lavoro, i bisogni di aggiornamento durante tutta la vita lavorativa.

## **6. LA RAZIONALIZZAZIONE DELL'APPARATO SANZIONATORIO**

### **6.1 Osservazioni**

Le norme in materia di salute e sicurezza, attualmente in vigore, sono il risultato della somma della produzione normativa risalente agli anni 1955 e 1956 e delle disposizioni derivanti dal recepimento delle direttive comunitarie. Anche il sistema sanzionatorio posto a presidio delle suddette norme si è in qualche modo affastellato evidenziando incongruenze ed errori.

Per questo, ad avviso del CNEL, è opportuno rivisitare l'intero sistema di sanzioni posto a presidio delle nuove norme per renderlo più equilibrato ed efficace.

A questo fine il CNEL ritiene utile che vengano da un lato meglio utilizzate e, soprattutto, graduate tutte le tipologie possibili di sanzioni – sanzioni penali ed amministrative – e dall'altro lato vengano attribuiti alle autorità di vigilanza tutti gli strumenti idonei a raggiungere innanzitutto l'obiettivo della rimozione delle situazioni di pericolo ma anche quello di incoraggiare i comportamenti orientati alla prevenzione e scoraggiare quelli di chi persevera nella violazione delle norme. A partire dalla valorizzazione dell'istituto della prescrizione, prevista dal D.Lgs 758/94, ma non escludendone altri.

### **6.2 Le proposte del CNEL**

In relazione a quanto precede, il CNEL giudica necessario che il regime sanzionatorio in materia di salute e sicurezza sul lavoro sia riformato.

Per questo, il CNEL formula le seguenti proposte:

#### *16. sanzioni penali*

Il CNEL ritiene che occorra valorizzare le norme del decreto n° 758/94 e le procedure di estinzione del reato in essa contenute, per le inadempienze dalle quali possa derivare direttamente una situazione di reale pericolo per l'incolumità fisica dei lavoratori.

L'informazione e formazione dei lavoratori, necessaria per un comportamento sicuro durante il lavoro, rientra nelle inadempienze che possono comportare una conseguenza diretta alla salute fisica dei lavoratori;

*17. sanzioni amministrative*

Il CNEL valuta che le sanzioni amministrative vadano previste per le inadempienze ad obblighi strettamente documentali o di carattere tecnico o organizzativo, dalle quali non possa derivare direttamente una situazione di reale pericolo per l'incolumità fisica dei lavoratori, che comunque non superino un quarto del valore massimo della sanzione attualmente prevista;

*18. principio di proporzionalità*

IL CNEL valuta necessario prevede una adeguata graduazione delle sanzioni in funzione della gravità degli illeciti, nonché della posizione gerarchica all'interno dell'impresa e dei poteri in ordine agli adempimenti in materia di prevenzione, fermi restando i limiti massimi delle sanzioni attualmente previste;

*19. Principio di uguaglianza*

Il CNEL ribadisce la necessità dell'eliminazione di sperequazioni di trattamento derivanti da provvedimenti diversi riguardanti fattispecie identiche o analoghe;

*20. Azione di regresso*

Ad avviso del CNEL, va esclusa la proponibilità dell'azione civilistica di regresso da parte dell'Inail e va previsto il riconoscimento di una circostanza attenuante speciale limitativa della pena, a fini di ulteriore incentivazione nei confronti dei datori di lavoro dei quali risulti comprovato l'impegno per una efficace gestione del sistema aziendale di sicurezza del lavoro, ad esclusione delle ipotesi di dolo o colpa grave nei reati di omicidio o lesioni personali gravi;

*21. Misure contro il lavoro nero*

Infine, il CNEL ritiene fondamentale l'adozione di provvedimenti atti a combattere il lavoro nero o la destinazione di finanziamenti e risorse pubbliche a scopi diversi da quelli per cui sono stati ricevuti, utilizzando provvedimenti derivanti da norme come il sequestro cautelativo e l'interdizione temporanea all'accesso a commesse o gare d'appalto della pubblica amministrazione.