

CAMERA DEI DEPUTATI

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SCANU,

Disposizioni concernenti la sicurezza sul lavoro e la tutela
previdenziale nelle Forze Armate

Presentata il

Onorevoli Colleghi! – La presente proposta di legge arriva da lontano. Tra la XIV e la XVI Legislatura, ben tre Commissioni parlamentari d'inchiesta ebbero il merito d'individuare le criticità in materia di sicurezza sul lavoro e tutela previdenziale nell'ambito delle Forze Armate, e di porre in luce una vasta gamma di indicazioni e proposte volte ad eliminare queste criticità.

Peraltro, sin dalle prime attività svolte, la quarta Commissione d'inchiesta istituita presso la Camera dei Deputati nella Legislatura in corso con Delibera del 30 giugno 2015 ha dovuto constatare che molteplici criticità puntualmente portate alla luce dalle precedenti Commissioni non solo non risultano eliminate, ma sotto alcuni aspetti si sono persino aggravate, ed ha, pertanto, ritenuto doveroso assumere immediate iniziative a tutela di beni preziosi quali la sicurezza e la previdenza dei militari.

Tra queste iniziative, fa spicco la revisione di alcuni profili della normativa vigente per le Forze Armate, in linea, del resto, con quanto dispone la delibera istitutiva della Commissione all'articolo 4, comma 2, circa "l'eventuale necessità di adeguamento della normativa nazionale e dei trattati internazionali vigenti in materia, anche con riferimento all'individuazione di misure di prevenzione e di assistenza adottabili, nonché sull'adeguatezza dei vigenti istituti di indennizzo, di natura previdenziale e di sostegno al reddito". Ed è proprio in questa prospettiva che si colloca la presente proposta di legge.

Tre sono le basilari linee ispiratrici della proposta di legge.

Una prima linea è l'effettività. Non basta che le norme stabiliscano principi astrattamente protettivi, ma occorre, altresì, che impongano meccanismi idonei ad assicurarne l'applicazione concreta. Non basta, ad esempio, contemplare un apparato di organi preposti alla vigilanza sul rispetto delle disposizioni antinfortunistiche, se poi fa difetto un contesto organizzativo che di fatto valga a renderne incisiva l'azione. Né basta attribuire a questo o a quel soggetto responsabilità che siano dissociate dal possesso di tangibili poteri decisionali e di spesa. Così come non basta prevedere sulla carta indennizzi adeguati, qualora non risultino organizzate strutture e procedure atte a garantirne un'appropriata elargizione. Destano allarme, anche sotto questo aspetto, e meritano una fattiva risposta da parte dello Stato, le dolorose esperienze, per non dire battaglie, vissute per ormai troppi anni dalle vittime e

dai loro congiunti negli attuali percorsi previdenziali ed eloquentemente esposte alla Commissione in audizioni drammatiche per la mortificante sproporzione che in più casi si registra tra la dedizione dimostrata in attività altamente pericolose dal militare incorso in menomazioni invalidanti o mortali e la riluttanza istituzionale al tempestivo riconoscimento di congrui indennizzi. Strettamente connessa è la specificità. Una specificità, peraltro, che deve essere intesa non già come pretesto per giustificare una riduzione delle tutele, bensì come esigenza di fornire ai lavoratori misure di prevenzione che per l'adattamento alle peculiarità delle Forze Armate valgano vieppiù a garantirne la sicurezza e la salute. Come insegna la Corte di Cassazione, l'articolo 3, comma 2, D.Lgs. n. 81/2008 intende favorire la creazione, non di 'zone franche' impermeabili al rispetto delle leggi, ma di luoghi in cui debba venir assolutamente perseguita l'osservanza delle disposizioni antinfortunistiche. Con la conseguenza che la specificità non può certamente condurre alla sostanziale abrogazione di precise norme, né all'azzeramento, o anche solo alla compressione, delle garanzie riconosciute dalla legge a tutti i lavoratori, senza differenze di sorta, e con riguardo a tutti i luoghi di lavoro, nessuno escluso.

Come accettare allora un sistema che ritenga assolto con un semplice ordine il basilare obbligo di vigilanza sui lavoratori spettante al datore di lavoro, ai dirigenti e ai preposti? Ovvero un sistema che non si preoccupi di commisurare obblighi fondamentali come la valutazione dei rischi e la formazione dei lavoratori a situazioni lavorative appunto specifiche quali quelle che si riscontrano nei luoghi di lavoro delle Forze Armate a contatto con equipaggiamenti militari speciali, armi, munizioni, sistemi d'arma, materiali di armamento?

Altamente significative sono a questo proposito le indicazioni fornite dalla stessa disciplina vigente sulla sicurezza del lavoro nelle Forze Armate, e, in particolare, dagli artt. 2185 del D.Lgs. n. 66/2010 e 1079 del D.P.R. n. 90/2010, i quali contemplano l'elargizione di adeguati indennizzi, il primo, a lavoratori e persino a cittadini esposti all'uranio impoverito e ad altro materiale bellico, e, il secondo, a lavoratori e cittadini che abbiano contratto menomazioni dell'integrità psicofisica permanentemente invalidanti o da cui sia conseguito il decesso quando l'esposizione e l'utilizzo di proiettili all'uranio impoverito e la dispersione nell'ambiente di nanoparticelle di minerali pesanti prodotte da esplosione di materiale bellico abbiano costituito la causa ovvero la concausa efficiente e determinante delle menomazioni. E ciò, si badi, con

riguardo vuoi al personale militare e civile impiegato nelle missioni internazionali o nei poligoni di tiro o nei siti in cui vengono stoccati munizionamenti o nei teatri di conflitto, vuoi ai cittadini operanti in tali aree o residenti nelle zone adiacenti alle basi militari sul territorio nazionale presso le quali è conservato munizionamento pesante o esplosivo.

Si tratta di indicazioni preziose che pongono in luce la presenza di specifiche esposizioni in ambienti di lavoro (e di vita) riconducibili all'Amministrazione della difesa, ma che allo stato della legislazione vigente rimangono confinate nell'orizzonte della elargizione di indennizzi, senza prima ancora ripercuotersi sulla declinazione degli obblighi di prevenzione in tali ambienti, con il dirimente risultato di tradire nei fatti proprio quell'esigenza di specificità vantata a parole.

Si fa strada a questo punto una terza linea ispiratrice, ed è il sapere scientifico e tecnologico. In un settore quale quello delle Forze Armate in cui si assiste a un continuo sviluppo sia delle conoscenze sui rischi lavorativi e ambientali, sia delle tecnologie atte a fronteggiarli, la normativa cautelare ha bisogno di essere integrata dal sapere scientifico e tecnologico che reca il vero nucleo attualizzato della disciplina prevenzionistica. Ben s'intende, pertanto, l'esigenza di potenziare un sistema nell'ambito del quale ciascun garante è chiamato ad analizzare i rischi specifici connessi alla propria attività e adottare le conseguenti, appropriate misure cautelari, avvalendosi di figure realmente preparate e autonome come il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e il medico competente, che del sapere necessario sono istituzionalmente portatori. Non a caso, si parla al riguardo di autonormazione: espressione che esprime la necessità di un continuo autoadeguamento delle misure di sicurezza alle condizioni delle lavorazioni sulla scorta dell'accreditato sapere scientifico e tecnologico.

Sotto la spinta di queste linee ispiratrici, la proposta di legge - approvata dalla Commissione con un solo voto contrario - introduce in sedici articoli una serie coerente di varianti sia sul fronte della sicurezza sul lavoro, sia sul fronte della tutela previdenziale.

Anzitutto, l'articolo 1, nell'intento di soffocare sul nascere qualsiasi dubbio in proposito, stabilisce che, ai fini ed agli effetti delle disposizioni di cui alla presente proposta di legge, l'Arma dei Carabinieri è compresa nelle Forze Armate, in linea con la lettera della norma dettata dall'articolo 3, comma 2,

primo periodo, D.Lgs. n. 81/2008 (“Forze Armate, compresa l’Arma dei Carabinieri”).

Basilare è poi anche nell’ambito delle Forze Armate l’individuazione del datore di lavoro -destinatario di tutti gli obblighi di sicurezza, e titolare di obblighi indelegabili per l’importanza e l’intima correlazione con le scelte strategiche di fondo quali la valutazione dei rischi e la redazione del relativo documento- nel soggetto effettivamente dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. A questo scopo, l’articolo 2 provvede a rendere esplicitamente inderogabile anche in relazione alle Forze Armate l’individuazione del datore di lavoro nel soggetto dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. Con l’auspicio che, al fine di evitare inammissibili disparità di trattamento, analogamente si provveda per le ulteriori Amministrazioni prese in considerazione dall’articolo 3, comma 2, D.Lgs. n. 81/2008, e, in particolare, per le Forze di Polizia e per i Vigili del Fuoco.

Peraltro, al fine di agevolare l’Amministrazione della difesa nello svolgimento delle attività dirette a garantire la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro, l’articolo 4 attribuisce all’Inail il compito di fornire alle Forze Armate assistenza e consulenza in materia.

L’articolo 5 mira a far cessare la “giurisdizione domestica” attualmente prevista nell’ambito delle Forze Armate. È palese, infatti, l’esigenza di affidare l’attività di controllo nelle aree militari a personale terzo, non appartenente alla stessa Amministrazione sottoposta a controllo, e, d’altra parte, di garantire un’effettiva unitarietà dell’attività ispettiva in tali aree. Sotto pena altrimenti di non raggiungere l’obiettivo di una effettiva e sistematica vigilanza sul rispetto delle norme di sicurezza. Pertanto, si è stabilito, anzitutto, di affidare la vigilanza sui luoghi di lavoro dell’Amministrazione della difesa al personale del Ministero del Lavoro peraltro in possesso di adeguata abilitazione di sicurezza; e in secondo luogo, di attribuire a questo personale la facoltà di avvalersi di servizi sanitari e tecnici individuati dall’Amministrazione della difesa. Con l’auspicio anche qui che si provveda analogamente per quanto riguarda le Forze di polizia e i Vigili del Fuoco.

D’altra parte, le stesse disposizioni contenute negli articoli 2185 del D.Lgs. n. 66/2010 e 1079 del D.P.R. n. 90/2010 fanno capire che i rischi ambientali non colpiscono soltanto il personale dell’Amministrazione della difesa. Fanno capire che i rischi ambientali non sempre sono confinati dentro le mura delle strutture militari, ma possono espandersi in danno dell’intera comunità. Sino ad assumere le dimensioni del disastro ambientale, e, cioè, di un disastro che,

a differenza di un crollo o di un incendio, può prolungarsi nel tempo per anni e anni. L'articolo 6 statuisce che l'articolo 18, comma 1, D.Lgs. n. 81/2008, là dove alla lettera q) prescrive al datore di lavoro e ai dirigenti di prendere appropriati provvedimenti per evitare che le misure tecniche adottate possano causare rischi per la salute della popolazione o deteriorare l'ambiente esterno verificando periodicamente la perdurante assenza di rischio, estenda esplicitamente tale obbligo alle zone di cui all'articolo 2185, primo comma, lettere d) ed e), del D.Lgs. n. 66/2010, e, dunque, in particolare, anche alle zone adiacenti alle basi militari sul territorio nazionale presso le quali è conservato munizionamento pesante o esplosivo.

Nel quadro, poi, della già illustrata importanza dell'obbligo di valutazione dei rischi, l'articolo 7 aggiunge, tra i "gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari" richiamati dall'articolo 28, comma 1, D.Lgs. n. 81/2008 anche "le attività o mansioni comportanti operazioni connesse ad attrezzature presenti nei luoghi di lavoro delle Forze Armate quali equipaggiamenti militari speciali, armi, munizioni, sistemi d'arma, materiali di armamento, o la frequentazione di tali luoghi in prossimità di tali attrezzature, comprese le operazioni indicate negli articoli 2185 del Decreto Legislativo 15 marzo 2010, n. 66, e 1079, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90".

L'articolo 8 si propone di rafforzare nell'ambito dell'Amministrazione della difesa l'autonomia di un'istituzione essenziale quale il servizio di prevenzione e protezione dai rischi, e a questo scopo prevede che i responsabili e gli addetti a tale servizio adempiano alle proprie funzioni in piena autonomia nei confronti di autorità gerarchicamente sovraordinate.

Strettamente connesso all'articolo 7 è l'articolo 9, il quale estende l'obbligo di informazione dei lavoratori di cui all'articolo 36, comma 2, D.Lgs. n. 81/2008 ai pericoli connessi alle attrezzature presenti nei luoghi di lavoro delle Forze Armate. E ciò, si badi, anche con esplicito riferimento alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico e scientifico.

Tra i temi approfonditi dalla Commissione, fanno spicco quelli concernenti la sorveglianza sanitaria e la profilassi vaccinale sul personale dell'Amministrazione della difesa. Anzitutto, la presente proposta si preoccupa di collocare la profilassi vaccinale sul personale militare, ora disciplinata nell'articolo 206-bis del D.Lgs. n. 66/2010, nella doverosa, appropriata cornice del D.Lgs. n. 81/2008, e, a questo fine, introduce un insieme coordinato di modifiche a tale decreto. Infatti, l'articolo 7, comma 2, inserisce le profilassi vaccinali previste da appositi protocolli sanitari per il personale

dell'Amministrazione della difesa tra le misure di prevenzione e di protezione da individuare nel documento di valutazione dei rischi a norma dell'articolo 28, comma 2, D.Lgs. n. 81/2008. A sua volta, l'articolo 3 attribuisce all'apposita Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro di cui all'articolo 6 D.Lgs. n. 81/2008 il compito di elaborare, sentita ciascuna Forza Armata, appositi protocolli sanitari per la somministrazione della profilassi vaccinale al personale dell'Amministrazione della difesa, protocolli recanti, altresì, l'indicazione delle cautele e degli accertamenti da eseguire al fine di ridurre o escludere, per quanto consentito dalle conoscenze scientifiche acquisite, i rischi derivanti dalle modalità di somministrazione dei vaccini. Infine, l'articolo 10, al comma 1, lettera b), aggiunge le profilassi vaccinali tra le misure mirate al rischio ritenute necessarie dal medico competente nell'ambito delle visite mediche ai sensi dell'articolo 41, comma 4, primo periodo, D.Lgs. n. 81/2008.

Occorre, inoltre, tener presente che, nel D.Lgs. n. 81/2008, la sorveglianza sanitaria sui lavoratori deve essere effettuata dal medico competente esclusivamente "nei casi previsti dalla normativa vigente, nonché dalle indicazioni fornite dalla Commissione consultiva di cui all'articolo 6", oltre che nell'ipotesi in cui "il lavoratore ne faccia richiesta e la stessa sia ritenuta dal medico competente correlata ai rischi lavorativi" (articolo 41, comma 1, lettere a) e b), D.Lgs. n. 81/2008). Le specifiche caratteristiche delle attività e delle mansioni svolte dal personale dell'Amministrazione della difesa e le conoscenze scientifiche sui relativi rischi attualmente in piena evoluzione inducono nell'articolo 10, comma 1, lettera a), a liberare un adempimento preventivo essenziale quale la sorveglianza sanitaria dalle strettoie dei c.d. rischi tabellati, e, dunque, a ricollegare siffatto adempimento alle risultanze della valutazione dei rischi inerente alle attività o mansioni comportanti operazioni connesse ad attrezzature presenti nei luoghi di lavoro delle Forze Armate quali equipaggiamenti militari speciali, armi, munizioni, sistemi d'arma, materiali di armamento, o la frequentazione di tali luoghi in prossimità di tali attrezzature, comprese le operazioni indicate negli articoli 2185 del Decreto Legislativo 15 marzo 2010, n. 66, e 1079, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90.

In coerenza con le modifiche appena illustrate, all'articolo 11, si prevede l'abrogazione di norme del D.P.R. n. 90/2010 che appaiono contrastanti con tali modifiche: l'articolo 246, comma 2, (individuazione del datore di lavoro); gli

articoli 260-263 e 270 (vigilanza sui luoghi di lavoro dell'Amministrazione della difesa).

Ulteriori abrogazioni si rendono indispensabili in vista di un'adeguata tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro delle Forze Armate.

L'articolo 250, comma 10, D.P.R. n. 90/2010 prevede che "nell'Amministrazione della difesa, tenuto conto delle peculiarità organizzative istituzionali che prevedono l'unicità di comando e controllo, l'autorità cui i rappresentanti, militari o civili, dei lavoratori per la sicurezza possono far ricorso, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, lettera o), del decreto legislativo n. 81 del 2008, se ritengono inadeguate le misure prevenzionistiche adottate, si identifica nell'autorità gerarchicamente sovraordinata al datore di lavoro". Una norma, questa, doppiamente inappropriata: in primo luogo, perché appare in contrasto con l'esigenza di affidare la vigilanza sui luoghi di lavoro delle Forze Armate ad organi esterni a tale Amministrazione; e in secondo luogo, perché prospetta la presenza di un'autorità gerarchicamente sovraordinata al datore di lavoro destinata a metterne a repentaglio l'irrinunciabile possesso di autonomi poteri decisionali e di spesa.

L'articolo 253, comma 7, D.P.R. n. 90/2010 stabilisce che "l'obbligo gravante in capo al datore di lavoro, ai dirigenti e preposti di esigere, con la costante sorveglianza, l'osservanza delle misure di sicurezza da parte dei lavoratori militari si intende assolto, e a tal fine esonerativo da responsabilità, con l'aver impartito ordini certi e adeguati all'osservanza di dette misure, essendo legittima l'aspettativa da parte dei superiori gerarchici del rispetto dell'ordine, la cui inosservanza è particolarmente sanzionata in relazione ai vincoli propri della disciplina militare". L'aspettativa del rispetto dell'ordine non appare sufficiente a soddisfare l'esigenza di sicurezza perseguita dall'obbligo di vigilanza previsto negli artt. 18, commi 1, lettera f), e 3-bis, D.Lgs. n. 81/2008 a carico del datore di lavoro e dei dirigenti e 19, comma 1, lettera a), D.Lgs. n. 81/2008 a carico dei preposti.

L'articolo 253, comma 8, D.P.R. n. 90/2010 dispone che, "salvo quanto previsto al comma 7, gli importi dei pagamenti in sede amministrativa previsti dal decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, e delle sanzioni amministrative previste dal decreto legislativo n. 81 del 2008, eventualmente irrogate al personale militare e civile dell'Amministrazione della difesa per violazione commesse presso organismi militari, sono imputate, in via transitoria sul pertinente capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa, fatta salva ogni rivalsa dell'Amministrazione nei

confronti degli interessati che siano riconosciuti responsabili per dolo o colpa grave a seguito di specifica inchiesta disposta ai sensi del titolo III del libro III". Palese è che il meccanismo contemplato da questa disposizione toglie mordente all'efficacia dissuasiva delle sanzioni previste a carico delle persone fisiche di datori di lavoro, dirigenti, preposti, medici competenti. Anche in considerazione della difficoltà di operare un distinguo tra presenza e assenza di dolo o colpa grave, e senza che un sostanziale ausilio possa in proposito sopraggiungere dall'Autorità Giudiziaria, visto che i procedimenti penali relativi alle contravvenzioni antinfortunistiche sono abitualmente destinati a chiudersi con l'estinzione del reato per intervenuta oblazione a norma del D.Lgs. n. 758/1994.

Infine, l'articolo 255, comma 3, D.P.R. n. 90/2010 dispone che "nell'ambito dell'Amministrazione della difesa, tenuto conto che le vigenti disposizioni in materia di organizzazione del lavoro, rapporti gerarchici, relazioni con i superiori e doveri propri di quest'ultimi, di cui, fra gli altri, al libro IV del codice, titolo VIII e al libro IV del regolamento, titolo VIII, sono già preordinate anche alla prevenzione dei rischi psicosociali e dei loro possibili effetti sulla salute negli ambienti di lavoro militari, la valutazione dei rischi collegati allo stress lavoro-correlato, di cui all' articolo 28, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2008, al fine di adottare le conseguenti misure di prevenzione e sorveglianza sanitaria, è effettuata dal datore di lavoro se ne è segnalata la necessità dai competenti servizi sanitari delle Forze armate a seguito delle attività espletate in applicazione delle vigenti disposizioni in materia di idoneità fisica, psichica e attitudinale al servizio per il personale militare e civile della difesa". Questa norma finisce per snaturare l'obbligo di valutazione di un rischio, lo stress lavoro-correlato, tutt'altro che irrilevante nell'ambito di un'amministrazione gerarchicamente ordinata. E indebitamente attribuisce in esclusiva al medico competente la gestione di un'area di rischio affidata dal D.Lgs. n. 81/2008 a tutte le funzioni, ivi incluso il SPPR (v. articolo 32, comma 2, secondo periodo, D.Lgs. n. 81/2008).

Di grande rilievo è, poi, nel D.Lgs. n. 81/2008 il ruolo assegnato alla figura del committente, anche con riguardo agli appalti c.d. interni. L'articolo 256 del D.P.R. n. 90/2010, nel prescrivere al comma 3, che "per il personale utilizzato dalle imprese appaltatrici per lo svolgimento dei servizi, lavori, opere o forniture, gli obblighi e gli adempimenti previsti dal decreto legislativo n. 81 del 2008 sono a carico del datore di lavoro delle medesime imprese", appare in stridente contrasto con un'ispirazione di fondo di tale decreto. Pertanto, si

fanno salvi gli obblighi del datore di lavoro committente di cui all'articolo 26 del predetto decreto.

Da salvaguardare, poi, in vista di un espletamento della sorveglianza sanitaria da parte di specifici soggetti individuati dal datore di lavoro (o dal dirigente delegato) nell'ambito di un rapporto fiduciario e titolari di obblighi penalmente sanzionati, è il ruolo del medico competente. In questa prospettiva si rendono necessarie due modifiche.

Anzitutto, l'articolo 257 del D.P.R. n. 90/2010, nel comma 8, prevede che "le visite e gli accertamenti sanitari finalizzati alle verifiche previste dall'articolo 41, comma 4, del decreto legislativo n. 81 del 2008, sono effettuati dai servizi sanitari delle Forze armate, ai sensi dell'articolo 929 del codice e del libro IV, titolo II, capo II del presente regolamento". E in tal modo finisce per sostituire generici servizi sanitari a una figura appositamente designata e penalmente responsabile quale il medico competente. Si conferma, quindi, la paternità delle visite e degli accertamenti sanitari in capo al medico competente, e si precisa che per accertamenti diagnostici il medico competente può avvalersi dei predetti servizi sanitari in linea con la lettera e la *ratio* dell'articolo 39, comma 5, D.Lgs. n. 81/2008 ("il medico competente può avvalersi, per accertamenti diagnostici, della collaborazione di medici specialisti scelti in accordo con il datore di lavoro che ne sopporta gli oneri").

Una seconda modifica concerne il comma 8 dello stesso articolo 257 D.P.R. n. 90/2010: "Ai fini della tutela della salute dei lavoratori dell'Amministrazione della difesa, la Direzione generale della sanità militare: a) effettua attività di studio e ricerca in materia di medicina occupazionale, trasferendone i risultati a favore degli organismi delle aree tecnico-operativa, tecnico-amministrativa e tecnico-industriale della Difesa, per incrementare le misure sanitarie finalizzate a prevenire danni alla salute del personale militare e civile dell'Amministrazione della difesa; b) fornisce consulenza e indirizzi generali in materia di medicina occupazionale, tenendo conto della necessità di salvaguardare l'operatività e l'efficienza delle Forze armate; c) definisce eventuali procedure per la valutazione dei rischi per la salute elaborando, altresì, protocolli standardizzati per la sorveglianza sanitaria dei lavoratori militari e civili dell'amministrazione della difesa, tenendo conto dei rischi tipici dell'attività svolta". Pur apparendo apprezzabile il coinvolgimento della Direzione generale della sanità militare, appare necessario far comunque salva la piena autonomia del medico competente nell'assolvimento di obblighi previsti e sanzionati a suo carico.

Infine, anche in correlazione con il ruolo assunto dall'Inail sotto il profilo inerente alla tutela previdenziale e illustrato più avanti, vengono abolite le deroghe previste dall'art. 248 D.P.R. n. 90/2010 agli obblighi di comunicazione, denuncia e segnalazione all'Inail da parte del datore di lavoro nell'ambito dell'Amministrazione della difesa.

Resta da sottolineare che, laddove disposizioni di legge o regolamentari prevedano un rinvio alle disposizioni abrogate, tale rinvio deve intendersi riferito alle disposizioni della presente legge.

Del pari fondamentali sono le modifiche previste dalla presente proposta di legge a proposito della tutela previdenziale.

L'attività d'indagine condotta dalla Commissione ha, infatti, messo a nudo l'inadeguatezza della tutela previdenziale garantita al personale delle Forze armate dalle attuali prassi applicative. Una inadeguatezza determinata, non dall'entità delle provvidenze previste dall'ordinamento vigente, ma dalle incongruenze e criticità del procedura di attribuzione di tali provvidenze. Eloquente è in proposito la giurisprudenza sviluppatasi a seguito delle azioni proposte dai soggetti che si sono doluti del mancato riconoscimento delle prestazioni richieste. Né appare sufficientemente garantita la terzietà di giudizio nel procedimento che porta al riconoscimento della c.d. causa di servizio.

Inoltre, quand'anche la tutela indennitaria attualmente prevista in favore delle Forze armate fosse correttamente attuata e l'equo indennizzo dovesse risultare equipollente alle prestazioni economiche contemplate dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, la tutela previdenziale delle Forze armate risulterebbe comunque deteriore rispetto a quella garantita ai lavoratori dal D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124.

Invero, la vigente normativa garantisce ai lavoratori la tutela sanitaria privilegiata, riconoscendo il diritto alla gratuità delle prestazioni integrative dei livelli essenziali di assistenza, sotto forma, in particolare, di rimborso dei farmaci di fascia C necessari al recupero dell'integrità psicofisica compromessa dall'evento lesivo di origine lavorativa, di erogazione di prestazioni riabilitative e di fisiokinesiterapia eccedenti i predetti livelli essenziali

Per giunta, agli invalidi del lavoro, per mezzo del Centro di Vigorso di Budrio dell'INAIL, considerato un'eccellenza a livello internazionale, è garantita

un'assistenza protesica di particolare qualità, anche grazie all'attività di ricerca sviluppata in sinergia con l'Istituto Italiano di Tecnologia di Genova, con la Scuola superiore Sant'Anna di Pisa e con il Campus Bio-Medico di Roma. Uno dei primi risultati della ricerca è stata la realizzazione di una protesi mioelettrica di arto superiore.

Ai disabili da lavoro sono, altresì, garantite prestazioni finalizzate al reinserimento sociale, quale imprescindibile elemento costitutivo del recupero dell'integrità psicofisica, come disciplinate con il "Regolamento per l'erogazione agli invalidi del lavoro di dispositivi tecnici e di interventi di sostegno per il reinserimento nella vita di relazione" adottato dall'INAIL con determina presidenziale n. 261 del 29 settembre 2011 .

La peculiare qualità dell'assistenza garantita ai disabili da lavoro trova riscontro anche nella giurisprudenza della la Corte di Cassazione: "la disciplina relativa alla fornitura degli apparecchi di protesi e degli apparecchi atti a ridurre il grado dell'inabilità degli invalidi è diversa a seconda che riguardi gli assicurati del sistema INAIL (cioè gli invalidi per lavoro) ovvero la generalità degli assicurati, ai quali provvede il Servizio Sanitario Nazionale. La prima fondamentale differenza tra i due regimi è dovuta al fatto che nel sistema INAIL tale disciplina viene periodicamente aggiornata e modificata in senso favorevole al lavoratore infortunato, al precipuo fine di venire incontro in modo più adeguato e completo alle esigenze degli interessati, nel rispetto degli impegni assunti dal nostro Stato in ambito comunitario e internazionale" (Cassazione Civile, sez. lav., 23 luglio 2013, n. 17895).

Agevole, a questo punto, è affermare che, allo stato, il regime speciale dettato per le Forze Armate, lungi dal costituire una garanzia adeguata alla specificità del ruolo, determina, di fatto, vuoti di tutela in palese contrasto con i principi di cui agli artt. 2, 3, 32 e 38 della Costituzione.

La Corte Costituzionale, con numerose sentenze (per tutte, Corte Cost. nn. 27/1988, 226/2000, 423/2000 e 522/2000), ha più volte ribadito, in riferimento agli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione, che la graduazione degli interventi di sostegno della collettività, e per essa dello Stato, in favore di coloro che abbiano riportato danni alla salute deve essere effettuata in relazione alla rilevanza dell'interesse pubblico sottostante ai trattamenti che hanno dato origine al danno. Questo principio di graduazione, per la sua portata generale, non può non essere applicato anche con riferimento all'articolo 38, comma 2, della Costituzione che prevede il diritto ai mezzi adeguati alle esigenze di vita per coloro che siano vittime di infortuni sul lavoro o di malattie professionali.

Appare, pertanto, anche sotto questo profilo, in effettivo contrasto con la spesso vantata specificità delle Forze Armate un sistema all'interno del quale gli appartenenti siano destinatari di una tutela addirittura meno intensa di quella garantita alla generalità dei lavoratori. Un sistema che per di più confligge con la eccezionale rilevanza sociale e costituzionale della funzione di Difesa della Nazione affidata alle Forze Armate.

E', pertanto, necessario ed urgente un intervento che ponga fine a inaccettabili criticità che indeboliscono sensibilmente la tutela previdenziale del personale delle Forze armate, e che ne garantisca quanto meno la parità di diritti con gli altri lavoratori. In questa ottica, l'articolo 12 procede al riordino dell'intera materia della tutela previdenziale del personale delle Forze armate, riconducendola nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, garantita alla generalità degli altri lavoratori, e individua nell'INAIL il soggetto istituzionale effettivamente idoneo a tal fine. Conformemente a quanto è previsto per tutti i dipendenti di ruolo dello Stato, l'assicurazione di tale personale verrà attuata dall'Istituto Nazionale dell'Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) con il sistema della gestione per conto dello Stato.

L'articolo 13 abolisce l'istituto dell'equo indennizzo per il personale delle Forze Armate.

L'articolo 14, al fine di scongiurare riduzioni dei livelli di tutela garantiti al personale delle Forze armate e in considerazione della loro peculiari caratteristiche, riconosce la cumulabilità delle speciali provvidenze - già previste dall'ordinamento a suo favore - con le prestazioni indennitarie garantite dall'INAIL. Inoltre, per evitare ogni possibile duplicazione di indennizzo, in coerenza con i principi che governano la compatibilità delle prestazioni previdenziali, è stata espressamente prevista la non cumulabilità delle prestazioni che traggono origine dallo stesso evento lesivo ed assolvono alla medesima funzione. Per garantire il raccordo tra i diversi istituti e precludere ogni possibilità di valutazioni contraddittorie, è previsto che la presentazione della domanda di infortunio sul lavoro o di malattia professionale sia condizione di procedibilità della domanda di riconoscimento del diritto alle specifiche provvidenze previste in favore delle Forze armate. A tal fine si è previsto che l'accertamento effettuato dall'Inail sul nesso di causalità tra l'attività lavorativa e l'evento lesivo sia vincolante anche ai fini del riconoscimento del diritto a tali provvidenze e che il relativo procedimento rimanga sospeso sino all'esito dell'accertamento predetto.

Risulta necessario disciplinare la fase transitoria in relazione, per un verso, ai procedimenti in corso, e, per l'altro, agli infortuni verificatisi e alle malattie professionali manifestatesi prima dell'entrata in vigore del nuovo regime e per i quali, a tale data, non pende il relativo procedimento. L'articolo 15 impone l'interruzione dei procedimenti in corso, con obbligo a carico dell'Amministrazione della difesa di trasmissione all'INAIL della denuncia di infortunio sul lavoro o di malattia professionale entro 180 giorni, con relativa sanzione in caso di inottemperanza. Quanto agli infortuni verificatisi e alle malattie professionali manifestatesi prima dell'entrata in vigore del nuovo regime e per i quali, a tale data, non pende il relativo procedimento, l'articolo 15 fissa un termine di decadenza (12 mesi) entro il quale l'interessato dovrà denunciare l'evento infortunistico verificatosi o la malattia professionale manifestatasi. Sempre in vista di un'ordinata transizione dal vecchio al nuovo regime, è, altresì, stabilito che il rigetto con sentenza passata in giudicato della domanda di equo indennizzo per insussistenza del nesso di causalità tra l'attività di servizio e la patologia, precluda la proposizione della domanda di riconoscimento di infortunio sul lavoro o di malattia professionale per la patologia oggetto del giudizio.

Infine, l'articolo 16, norma di chiusura, esclude l'applicazione della normativa introdotta alle patologie per cui, alla data di entrata in vigore di tale normativa, sia stato riconosciuto, in via definitiva, il diritto all'equo indennizzo o alla pensione per causa di servizio.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1 (Definizione)

1. Ai fini ed agli effetti delle disposizioni di cui alla presente legge, l'Arma dei Carabinieri è compresa nelle Forze Armate.

Art. 2 (Modifica all'articolo 3 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81)

1. All'articolo 3 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81 è apportata la seguente modificazione: al secondo comma, nel primo periodo, dopo le parole "le disposizioni del presente decreto legislativo", sono aggiunte le seguenti: ", escluse in relazione alle Forze Armate quelle di cui all'art. 2, comma 1, lettera b), secondo periodo,".

Art. 3 (Modifica all'articolo 6 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81)

1. All'articolo 6 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81 è apportata la seguente modificazione: nell'ottavo comma, dopo la lettera m-quater, è aggiunta la seguente lettera m-quinquies:

"m-quinquies) elaborare, sentita ciascuna Forza Armata, appositi protocolli sanitari per la somministrazione della profilassi vaccinale al personale dell'Amministrazione della difesa. Tali protocolli recano, altresì, l'indicazione delle cautele e degli accertamenti da eseguire al fine di ridurre o escludere, per quanto consentito dalle conoscenze scientifiche acquisite, i rischi derivanti dalle modalità di somministrazione dei vaccini".

Art. 4 (Modifica all'art. 9 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81)

1. All'articolo 9 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81 è apportata la seguente modificazione: nel quarto comma, dopo la lettera d-bis, è aggiunta la seguente lettera d-ter:

"d-ter) fornisce alle Forze Armate assistenza e consulenza in materia di salute e sicurezza sul lavoro".

5 (Modifica all'articolo 13 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81)

All'articolo 13 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nel comma 1-bis, sono abolite le parole "delle Forze Armate,";

b) al comma 2, dopo la lettera c), è aggiunta la seguente lettera d):

"d) i luoghi di lavoro delle Forze Armate, comprese le aree riservate o operative e quelle che presentano analoghe esigenze, anche in rapporto alle attività che comportano un rischio derivante dalle radiazioni ionizzanti, indicate all'articolo 1 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230";

c) dopo il comma 2, è inserito il seguente comma 2bis:

"2bis. Nello svolgimento delle attività di vigilanza di cui alla lettera d) del precedente comma 2, il personale ispettivo, in possesso di adeguata abilitazione di sicurezza, può avvalersi dei servizi sanitari e tecnici individuati dall'Amministrazione della difesa."

Art. 6 (Modifica all'articolo 18 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81)

1. All'articolo 18 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81 è apportata la seguente modificazione: al primo comma, nella lettera q), dopo le parole "la perdurante assenza di rischio", sono aggiunte le seguenti: "anche nelle zone di cui all'articolo 2185, primo comma, lettere d) ed e), del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66."

Art. 7 (Modifica all'articolo 28 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81)

1. All'articolo 28 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, dopo le parole "interessati da attività di scavo", sono aggiunte le seguenti: ", e comunque le attività o mansioni comportanti operazioni connesse ad attrezzature presenti nei luoghi di lavoro delle Forze Armate quali equipaggiamenti militari speciali, armi, munizioni, sistemi d'arma, materiali di armamento, o la frequentazione di tali luoghi in prossimità di tali attrezzature, comprese le operazioni indicate negli articoli 2185 del Decreto Legislativo 15 marzo 2010, n. 66, e 1079, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90";

b) nel secondo comma, alla lettera b), dopo le parole "lettera a)", sono aggiunte le seguenti: "incluse le profilassi vaccinali previste da appositi protocolli sanitari per il personale dell'Amministrazione della difesa".

Art. 8 (Modifica all'articolo 31 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81)

1. All'articolo 31 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81 è apportata la seguente modificazione: al secondo comma, nel secondo periodo, dopo le parole "nell'espletamento del proprio incarico", sono aggiunte le seguenti: ", e adempiono alle proprie funzioni in piena autonomia anche nei confronti di autorità gerarchicamente sovraordinate".

Art. 9 (Modifica all'articolo 36 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81)

1. All'articolo 36 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81 è apportata la seguente modificazione: nel secondo comma, dopo la lettera b), è aggiunta la seguente lettera b-bis):

"b-bis) sui pericoli connessi alle attrezzature presenti nei luoghi di lavoro delle Forze Armate di cui all'art. 28, primo comma, anche in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico e scientifico;"

Art. 10 (Modifica all'articolo 41 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81)

1. All'articolo 41 del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, nella lettera a), dopo le parole "all'articolo 6", sono aggiunte le seguenti: ", e nei casi in cui è resa necessaria dalla valutazione dei rischi inerente alle attività o mansioni svolte nei luoghi di lavoro dell'Amministrazione della difesa di cui all'articolo 28, primo comma, del presente decreto legislativo;

b) al quarto comma, nel primo periodo, dopo le parole "indagini diagnostiche,", sono aggiunte le seguenti": "nonché le profilassi vaccinali di cui all'art. 28, secondo comma, lettera b)", del presente decreto legislativo".

Art. 11 (Abrogazioni)

1. Gli articoli 246, secondo comma, 248, 250, decimo comma, 253, settimo e ottavo comma, 255, terzo comma, 260, 261, 262, 263, 270, del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90 sono abrogati.

2. Laddove disposizioni di legge o regolamentari prevedono un rinvio alle disposizioni di cui al comma 1, tale rinvio si intende riferito alle disposizioni della presente legge.

3. All'art. 256 del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90 è apportata la seguente modificazione: nel terzo comma, dopo le parole "a carico del datore di lavoro delle medesime imprese" sono aggiunte le parole seguenti: ", fatti salvi gli obblighi del datore di lavoro committente di cui all'art. 26 del predetto decreto."

4. All'art. 257 del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nell'ottavo comma, le parole "sono effettuate dai" sono sostituite dalle parole "dal medico competente che può avvalersi per accertamenti diagnostici dei";

b) nel nono comma, dopo le parole "Ai fini della tutela della salute dei lavoratori dell'Amministrazione della difesa," sono inserite le parole seguenti: ", fatta salva la piena autonomia del medico competente,".

**Art. 12 (Entrata in vigore dell'assicurazione obbligatoria
contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali relativa al personale
delle Forze Armate)**

1. Si applicano al personale delle Forze Armate, compresa l'Arma dei Carabinieri, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, le disposizioni di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n.1124 e successive modificazioni e integrazioni.
2. L'obbligo di assicurazione di cui al precedente comma è limitato al personale che vi sia soggetto ai sensi degli artt. 1 e 4 del decreto del Presidente della Repubblica del 30 giugno 1965, n.1124.
3. L'assicurazione del personale di cui ai precedenti commi è attuata dall'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro, per l'amministrazione dalla quale il personale dipende, con il sistema di gestione per conto dello Stato di cui al decreto del Ministro del Tesoro del 10 ottobre 1985 e successive modificazioni.

Art. 13 (Abolizione dell'istituto dell'equo indennizzo)

1. L'istituto dell'equo indennizzo è abolito per il personale di cui all'articolo 12 della presente legge a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge medesima.

Art. 14 (Cumulabilità delle prestazioni)

1. Rimangono ferme le speciali provvidenze previste dal libro settimo, titolo terzo, capi terzo e quarto del decreto legislativo 15 marzo 2010 n. 66 e sono cumulabili con le prestazioni garantite dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.
2. La presentazione all'Inail della denuncia di infortunio sul lavoro o di malattia professionale costituisce condizione di procedibilità della domanda di riconoscimento del diritto alle provvidenze previste nel comma 1 del presente articolo. L'accertamento sul nesso di causalità tra l'attività lavorativa e l'evento lesivo effettuato dall'Inail è vincolante anche ai fini del riconoscimento del diritto a tali provvidenze. Il procedimento relativo al riconoscimento di tali provvidenze rimane sospeso sino all'esito dell'accertamento predetto.

3. L'assegno ordinario di invalidità e la pensione ordinaria di inabilità al lavoro non sono cumulabili con la rendita vitalizia liquidata per lo stesso evento invalidante, a norma del testo unico delle disposizioni per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, fino a concorrenza della rendita stessa.

Art. 15 (Norme transitorie)

1. Sono interrotti, alla data di entrata in vigore della presente legge, i procedimenti amministrativi in corso relativi all'accertamento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio e del diritto al rimborso delle spese di degenza per causa di servizio nonché del diritto all'equo indennizzo e alla pensione privilegiata.

2. È fatto obbligo all'Amministrazione della difesa di trasmettere all'INAIL per via telematica, entro centottanta giorni dalla data di interruzione del procedimento, la denuncia di infortunio sul lavoro o di malattia professionale per l'evento lesivo che costituisce oggetto del procedimento interrotto, corredata della documentazione sanitaria acquisita agli atti.

3. L'inosservanza dell'obbligo di cui al comma precedente comporta l'applicazione delle sanzioni amministrative previste in caso di omessa o tardiva denuncia di infortunio sul lavoro o di malattia professionale.

4. Sono fatti salvi i termini del procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di ricevimento della documentazione da parte dell'INAIL.

5. Gli infortuni sul lavoro verificatisi e le malattie professionali manifestatesi prima della data di entrata in vigore della presente legge devono essere denunciate, a pena di decadenza, entro dodici mesi da tale data.

6. Il rigetto con sentenza passata in giudicato della domanda di equo indennizzo, per insussistenza del nesso di causalità tra l'attività di servizio e la patologia, preclude la proposizione della domanda di riconoscimento di infortunio sul lavoro o di malattia professionale per la patologia oggetto del giudizio.

Art. 16 (Norma finale)

1. La presente legge non si applica con riferimento alle patologie per le quali, alla data della sua entrata in vigore, sia già stato riconosciuto in via definitiva il diritto all'equo indennizzo o alla pensione per causa di servizio.