

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XXI
n. 5

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Osservazioni e proposte sul progetto di legge recante disposizioni concernenti la vigilanza e la sicurezza sul lavoro nonché la prevenzione e assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (atto Camera n. 1266)

(Articoli 10, comma 1, lettere a), f) e g) e 12 della legge 30 dicembre 1986, n. 936)

Approvate nella seduta dell'8 aprile 2020

Presentate dal Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

(TREU)

Comunicata alla Presidenza il 14 maggio 2020

ELENCO DEGLI ATTI**Assemblea 8 aprile 2020**

- 1) *Ordine del giorno del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, N. ODG_384/2020, recante "Appello all'Europa occasione unica per una nuova identità";*
- 2) *Ordine del giorno del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, N. ODG_385/2020, recante "Documento di lavoro per un progetto di legge di iniziativa del CNEL in tema di tutele per i lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata INPS";*
- 3) *Ordine del giorno del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro N. ODG_386/2020, "Il mondo che verrà. Interpretare e orientare lo sviluppo dopo la crisi sanitaria globale";*
- 4) *Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, N. OSP_381/2020, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 1266 Speranza, recante "modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e altre disposizioni concernenti la vigilanza e la sicurezza sul lavoro nonché prevenzione e assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali";*
- 5) *Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, N. OSP_382/2020, sull'Atto C. 503 "Abrogazione della legge 11 giugno 1974, n. 252, recante regolarizzazione della posizione assicurativa dei dipendenti dei partiti politici, delle organizzazioni sindacali e delle assicurazioni di tutela e rappresentanza della cooperazione";*
- 6) *Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, N. OSP_383/2020, in ratifica dell'audizione informale di rappresentanti del CNEL, nell'ambito dell'esame delle abbinate proposte di legge C. 522 Ciprini, C. 615 Gribaudo, C. 1320 Boldrini, C. 1345 Benedetti, C. 1675 Gelmini, C. 1732 Vizzini, C. 1925 CNEL e C. 2338 Carfagna, recanti "Modifiche all'art. 46 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, in materia di rapporto sulla situazione del personale";*
- 7) *Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, N. OSP_384/2020, in ratifica della memoria scritta per la Commissione 5 Bilancio del Senato della Repubblica, nell'ambito dell'esame del disegno di legge S. 1746, di conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, recante "misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19";*
- 8) *Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, N. OSP_385/2020, in ratifica alla memoria scritta per la Commissione 5 Bilancio del Senato della Repubblica, nell'ambito dell'esame del disegno di legge S. 1766, di conversione in legge del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure urgenti di*

potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19".

Assemblea 22 aprile 2020

- 9) *Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, N. **OSP_386/2020**, nell'ambito dell'istruttoria relativa a "Affare sulle iniziative di sostegno ai comparti dell'industria, del commercio e del turismo nell'ambito della congiuntura economica conseguente da COVID-19 (Atto n. 445)";*
- 10) *Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, N. **OSP_387/2020**, concernenti la ricostruzione dopo la crisi coronavirus";*
- 11) *Ordine del giorno del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, N. **ODG_383/2020**, di ratifica del documento deliberato dall'Organismo di coordinamento delle politiche di integrazione degli immigrati, recante "Emersione degli stranieri soggiornanti in condizione irregolare";*
- 12) *Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro N. **OSP_388/2020**, sul Documento di Economia e Finanze 2020 (DEF);*
- 13) *Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, N. **OSP_389/2020**, sull'Atto C. 2461 di conversione in legge del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali.*



*Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(seduta 8 aprile 2020)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante *"Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro"* e successive modifiche e integrazioni;

VISTO in particolare l'art. 10 della citata legge secondo cui il CNEL *"esprime, su richiesta del Governo, valutazioni e proposte sui più importanti documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale, anche con riferimento alle politiche comunitarie"*;

CONSIDERATO altresì che, ai sensi del su citato articolo, il CNEL *"contribuisce all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle province autonome"* e *"può formulare osservazioni e proposte di propria iniziativa sulle materie indicate dalla legge, previa presa in considerazione da parte dell'assemblea con le stesse modalità previste per la propria iniziativa legislativa"*;

VISTO l'art. 14 della su citata legge che, tra gli altri, statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle pronunce del CNEL;

VISTO l'art. 12 della medesima legge che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee;

VISTO il regolamento della Camera dei deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

fl

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019;

VISTO il Programma di attività del Cnel per il biennio 2019-2020, approvato nella seduta 30 gennaio 2019, con le integrazioni apportate dall'Assemblea del 18 dicembre 2019;

VISTA la nota 14 gennaio 2020, di convocazione del Presidente del CNEL per l'audizione del giorno 29 gennaio 2020 presso l'XI Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 1266 Speranza, e altre disposizioni concernenti la vigilanza e la sicurezza sul lavoro nonché prevenzione e assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali;

VISTI gli atti parlamentari C. 1266 Speranza, recante modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e altre disposizioni concernenti la vigilanza e la sicurezza sul lavoro nonché prevenzione e assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali;

VISTO il resoconto sommario dell'audizione informale del Presidente e del Segretario generale del CNEL presso la sopra menzionata Commissione parlamentare;

RITENUTO di sottoporre all'Assemblea, ai fini della ratifica, le Osservazioni del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro sulle proposte di discusse nella sopra indicata audizione parlamentare;

Udito il Consiglio di Presidenza nella seduta del 29 gennaio 2020;

UDITA la relazione del Presidente Prof. Tiziano TREU;

SENTITO il Segretario generale,

APPROVA

Le unite "Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 1266 Speranza, recante modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e altre disposizioni concernenti la vigilanza e la sicurezza sul lavoro nonché prevenzione e assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali".



Il Presidente
Prof. Tiziano TREU



OSSERVAZIONI E PROPOSTE

IN RATIFICA DELL'AUDIZIONE INFORMALE DI RAPPRESENTANTI DEL CNEL, NELL'AMBITO DELL'ESAME DELLA PROPOSTA DI LEGGE C. 1266 SPERANZA, RECANTE MODIFICHE AL DECRETO LEGISLATIVO 9 APRILE 2008, N. 81, E ALTRE DISPOSIZIONI CONCERNENTI LA VIGILANZA E LA SICUREZZA SUL LAVORO NONCHÉ PREVENZIONE E ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO E LE MALATTIE PROFESSIONALI

La proposta di legge in esame muove dall'analisi della perdurante, grave situazione infortunistica, con esiti spesso mortali, che si registra nel nostro Paese, la cui origine va ricercata nella anomala estensione del fenomeno del lavoro sommerso, nonché nella instabilità e frammentazione delle tipologie contrattuali. È noto peraltro come la lettura statistica corrente risulti sistematicamente parziale, e finisca di fatto per essere non pienamente esplicativa di un fenomeno che contempla anche un elevato numero di omesse denunce.

Denunce d'infortunio con esito mortale per modalità di accadimento - aggiornamento al 30/11/2019

Modalità di accadimento	Gennaio - Novembre 2018	Gennaio - Novembre 2019	Variazione % rispetto all'anno precedente
In occasione di lavoro	720	726	0,8%
In occasione di lavoro - Senza mezzo di trasporto	543	553	1,8%
In occasione di lavoro - Con mezzo di trasporto	177	173	-2,3%
In itinere	326	271	-16,9%
In itinere - Senza mezzo di trasporto	76	77	1,3%
In itinere - Con mezzo di trasporto	250	194	-22,4%
Totale	1046	997	-4,7%

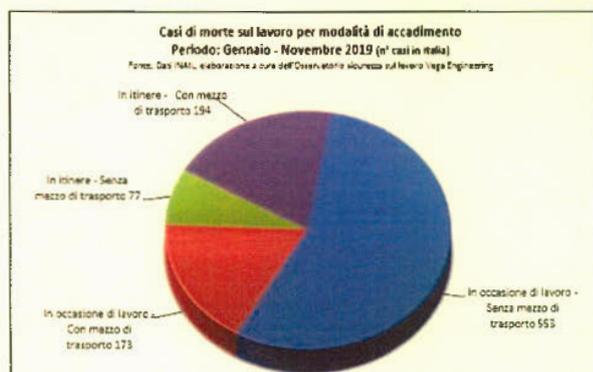


Tabelle e grafici elaborati dall'Osservatorio Sicurezza sul Lavoro di Vega Engineering a partire dai dati ufficiali INAIL.

In materia di sicurezza sul lavoro l'iniziativa delle Parti sociali, che trovano nel CNEL la propria sede istituzionale di rappresentanza, si esprime tradizionalmente attraverso il sistema delle relazioni industriali. Al livello interconfederale, l'accordo di attuazione del "patto della fabbrica",

sottoscritto il 10 dicembre 2018 fra Confindustria, CGIL, CISL e UIL, rappresenta sotto vari aspetti il punto di maggiore evoluzione del confronto in atto fra le organizzazioni datoriali e sindacali sul tema antinfortunistico, anche con riguardo alla necessità di aumentare – all’interno dei sistemi produttivi - l’attenzione e il grado di tutela nell’ambito delle forme di lavoro legate allo sviluppo delle nuove tecnologie e non riconducibili ai modelli classici della prestazione lavorativa. Non a caso la recente norma (legge n. 128/2019 di conversione del decreto-legge n. 101/2019, cd. “decreto legge tutela lavoro e crisi aziendali”) si è fatta carico di disciplinare un primo, parziale quadro di tutele in favore di lavoratori la cui prestazione è organizzata mediante piattaforme digitali.

Pur riconoscendo gli sforzi compiuti dal legislatore negli ultimi anni, culminati anche nella attivazione del nuovo Ispettorato Nazionale del Lavoro, il CNEL ritiene utile segnalare che l’adeguamento del quadro normativo e regolamentare fatica a tenere il passo con i mutamenti che caratterizzano i nuovi modelli organizzativi del lavoro, ai quali è spesso correlato un aumento dei rischi per la salute psico-fisica dei lavoratori.

La principale criticità dell’azione pubblica di prevenzione e contrasto dei fattori di rischio nei contesti lavorativi è rappresentata, nel nostro Paese, dalla dispersione delle competenze in una pluralità di soggetti e di livelli istituzionali non sempre coordinati fra loro. Ciò contribuisce a spiegare come il sistema della vigilanza, nel suo complesso, non sia ancora pervenuto a un livello di efficienza adeguato alla gravità dei problemi che affliggono il mercato del lavoro sotto il profilo della legalità e della sicurezza.

D’altra parte, l’esigenza di intervenire sul piano normativo è motivata dalla constatazione che il nostro Paese è ad oggi l’unico Paese dell’Unione Europea a non essersi ancora dotato di una propria Strategia nazionale per la salute e la sicurezza sul lavoro. La messa a punto di una Strategia nazionale implica la necessità di un più adeguato coordinamento fra i diversi livelli istituzionali che incidono sulla regolazione della materia, alla luce del quadro costituzionale vigente.

Le difficoltà di far funzionare in maniera coordinata e senza sovrapposizioni di competenze i diversi soggetti che a vario titolo intervengono nella gestione dei profili connessi alla sicurezza sul lavoro, sono evidentemente ben presenti ai proponenti dell’iniziativa legislativa in esame, come si evince dal contenuto degli articoli 2 e 3 in materia di

riordino delle competenze di INL e INAIL. Al riguardo, il CNEL ritiene condivisibile un intervento normativo ispirato alla necessità di armonizzare le funzioni dei due enti richiamati in un'ottica di potenziamento dell'efficacia e dell'efficienza del servizio pubblico.

Tuttavia la nuova attività in materia di "prevenzione e promozione", affidata all'INAIL non solo su questioni inerenti la sicurezza nei luoghi di lavoro, ma anche "su questioni di ordine generale in materia di lavoro", da svolgere "presso i datori di lavoro, finalizzate al rispetto della normativa, in particolare in materia di lavoro e previdenza, con maggiore riferimento alle questioni di più rilevante impatto sociale nonché alle novità legislative e interpretative", induce il CNEL a segnalare una possibile criticità in sede applicativa, derivante dalla sovrapposizione con attività già assegnate alla competenza di altri enti. Analoga considerazione si ritiene possa riguardare il passaggio della proposta di legge in esame che amplia considerevolmente il raggio di intervento dei servizi ispettivi INL, affiancando alla vigilanza in materia di lavoro, contribuzione, assicurazione obbligatoria e legislazione sociale, una vigilanza a tutto campo in materia di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, da svolgersi attraverso lo strumento degli "accertamenti sulla regolarità, sui requisiti e sulle modalità dei rapporti di lavoro, sulla dinamica degli infortuni e sulle tipologie delle esposizioni al rischio di malattie professionali (...)", e travalicando dunque il tradizionale ambito dell'edilizia.

A fronte di una così complessa ridefinizione delle competenze dei soggetti ispettivi, sarebbe opportuno, ad avviso del CNEL, che la proposta di legge in esame costituisca la sede nella quale dare adeguato contenuto alle esigenze di seguito indicate.

1. Coordinamento nazionale di tutti gli organismi che si occupano, in forma diretta o indiretta, di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, con particolare riguardo all'indispensabile raccordo fra le attribuzioni di competenza dell'INL e quelle delle ASL. Ricordiamo a tal fine che le linee guida che orientano l'attività delle predette istituzioni sono definite rispettivamente in sede ministeriale, nel primo caso, e regionale nel secondo.

2. Ampliamento dello strumento della cosiddetta "patente a punti" (art. 27 del d. lgs. 81/2008), prevedendone l'applicazione nei settori nei quali si registrano elevate percentuali di infortuni sul lavoro connessi al mancato rispetto delle normative vigenti. Un tale strumento potrebbe comportare

l'implementazione di un "effetto *nudging*" volto a incoraggiare i comportamenti virtuosi, sia nel sistema delle imprese che in quello del lavoro autonomo, e la diffusione di modelli organizzativi improntati alla cultura della prevenzione in funzione della sicurezza, anche (se non soprattutto) nel settore delle piccole e piccolissime imprese.

3. Rilancio e valorizzazione del Sistema Informativo Nazionale per la Prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP), previsto dall'art. 8 del d. lgs. n. 81/2008, ma non ancora a regime, malgrado l'emanazione del decreto n. 14/2018 da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ha definito la composizione del tavolo tecnico per il suo funzionamento. Ad avviso del CNEL, è da accogliere positivamente la previsione – contenuta nel comma c) dell'art. 1 della proposta di legge in esame – di una relazione del Ministero del lavoro da trasmettere periodicamente alle Camere "sulle azioni, sugli interventi e sui risultati connessi alle attività per la prevenzione e la sicurezza nei luoghi di lavoro svolti mediante il SINP", sebbene si suggerisca al riguardo di valutare l'opportunità e la congruità di adottare una tempistica annuale, piuttosto che semestrale. È peraltro dubbio che possa ritenersi sufficiente a garantire l'effettivo funzionamento del SINP la sola previsione di una relazione ministeriale alle Camere sull'attività svolta e sui risultati conseguiti da tale organismo, nonché il coinvolgimento di non meglio specificate "associazioni" (art. 1). Si ritiene di sottoporre ai promotori dell'iniziativa legislativa la necessità di prevedere un coinvolgimento partecipativo più stabile e permanente del CNEL, del quale il richiamato art. 8 del d. lgs. 81 prevede già un contributo. La proposta legislativa in esame potrebbe costituire la sede per rafforzare la presenza del CNEL nell'ambito del SINP, con specifico riguardo al ruolo sulla contrattazione collettiva e al tema delle possibili correlazioni esistenti tra fenomeno del *dumping* contrattuale, indebolimento delle tutele dei lavoratori, incremento dei rischi per la sicurezza, sostenibilità.

E' convinzione condivisa dalle Parti sociali che "la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, il rispetto per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile delle attività produttive, costituiscano un pilastro importante della contrattazione collettiva, trovando in essa l'ambito più consono per attuare quanto disposto sul piano normativo e per garantire un miglioramento continuo di tali aspetti", da mettere in atto "nei contratti collettivi nazionali e negli accordi aziendali e territoriali, grazie a capitoli dedicati alla salute e sicurezza, che si integrano con altri temi quali organizzazione del lavoro, rimodulazione degli orari, formazione e

partecipazione, rappresentanza e relazioni sindacali”¹. Il tema salute e sicurezza investe infatti le condizioni di lavoro, a loro volta definite da contenuti di natura contrattuale, fra i quali quello sull’organizzazione del lavoro appare di gran lunga il più significativo. Per quanto riguarda quest’ultima, dal XXI Rapporto CNEL, presentato a dicembre 2019, emerge una relazione diretta con la salute e la sicurezza dei lavoratori. “Le esperienze confermano che la loro interazione porta a miglioramenti evidenti delle condizioni lavorative, con minor numero di infortuni e più bassi indici di insorgenza di malattie professionali (...)”².

Nella proposta di legge appare di interesse la più ampia attività di prevenzione e promozione, tramite anche iniziative di informazione e aggiornamento a cura dell’INAIL (art. 3). Appare peraltro migliorabile – sotto il profilo del necessario coordinamento - la parte della norma (comma 3) nella quale si prevede la possibilità per l’INAIL, d’intesa con le strutture di INL e ASL, di proporre a “enti, datori di lavoro e associazioni” un’attività di informazione e di aggiornamento a spese dei soggetti destinatari.

In merito al tema delle risorse finalizzate al potenziamento di tutte le iniziative in materia di sicurezza del singolo prestatore di lavoro, che alla luce delle trasformazioni organizzative in atto nel mercato del lavoro si traduce in una vera e propria forma di sicurezza collettiva e “sociale”, incorre l’obbligo di segnalare i limiti di una logica che continua a perseguire l’obiettivo “a costo zero”. Al contrario, è necessario ricollocare il tema in una prospettiva di incremento degli investimenti pubblici.

Il CNEL condivide la previsione di strumenti di natura contributiva o assicurativa che vadano nella direzione di un alleggerimento degli oneri che gravano sulle piccole e medie imprese che abbiano – nell’anno precedente – “effettuato interventi e previsto misure organizzative e produttive per la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali” aggiuntivi rispetto a quanto già previsto dalla normativa vigente. Con riferimento all’esonero contributivo di cui all’art. 4, comma 4, per le nuove assunzioni nelle piccole e medie imprese, si evidenzia la necessità di aggiornare i riferimenti temporali e normativi ivi contenuti, e di scongiurare operazioni (art. 4, comma 9) che potrebbero alla fine ridursi a mere partite di giro. Il richiamo agli accordi collettivi – presumibilmente

¹ XXI Rapporto sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva, cap. 16, pag. 366.

² Idem, pag. 371.

nazionali o aziendali - renderebbe necessario introdurre elementi di verifica dei requisiti di rappresentatività degli stessi.

Quanto alla strutturale carenza di personale ispettivo, il CNEL ha ripetutamente richiamato l'attenzione del legislatore sulla necessità di intraprendere un percorso di nuove e qualificate assunzioni nei settori pubblici di maggiore rilevanza strategica, fra i quali certamente rientra a pieno titolo la vigilanza in materia di sicurezza. Solo di recente, peraltro, il legislatore ha inteso avviare un piano di assunzioni nella Pubblica Amministrazione, che ha parzialmente coinvolto le Amministrazioni oggetto della proposta di legge in esame. Nel merito, il disposto dell'art. 5 andrebbe attualizzato alla luce degli interventi attuati con la legge di bilancio 2019 (in particolare, comma 445, legge 145/2018), che ha autorizzato circa 850 nuove assunzioni per il periodo 2019-2021. Resta tuttavia il fatto che la dotazione organica dell'INL, come rideterminata a giugno 2019, continua a evidenziare una forte discrasia fra organico teorico e organico di fatto in servizio al 30-6-2019, ben superiore al numero di assunzioni previste per il triennio 2019-2021.



180210103330