

CAMERA DEI DEPUTATI
COMMISSIONE XI
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

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

Audizione Assolavoro

Roma, 17 luglio 2019

Illustre Presidente, Egregi Onorevoli,

La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro è un valore da **preservare ed implementare** non solo in considerazione delle norme di rango costituzionale ad esso sottese (**articoli 32 e 41 della Costituzione**) ma perché costituisce il metro del grado di civiltà di una collettività.

Il livello di attenzione sui temi del rispetto delle normative di legge¹ - non solo antinfortunistiche e di tutela della salute e della sicurezza - è da sempre massimo da parte di questa Associazione, come testimonia **la recente sottoscrizione, in data 3 agosto 2018, di un Protocollo di Intesa con l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) per creare le giuste sinergie per contrastare ulteriormente l'occupazione irregolare**².

Ciò premesso esprimiamo un giudizio complessivamente **positivo, ferme restando le osservazioni di merito di cui *ultra***, sulle finalità della proposta di legge C. 1266 volte ad implementare il livello di protezione dei lavoratori e le attività di vigilanza.

Il settore delle Agenzie e le norme a tutela della salute e sicurezza

a) Un assetto normativo efficace

Nel settore della somministrazione vige *ab origine* un **consolidato impianto normativo** in materia di salute e sicurezza³ che ripartisce opportunamente gli obblighi prevenzionali tra Agenzia per il lavoro ed utilizzatore.

Quest'ultimo è tenuto ad osservare, *in primis*, nei confronti dei lavoratori somministrati i **medesimi obblighi di prevenzione e protezione previsti**, per legge e contratto collettivo, per i propri dipendenti.

¹ Assolavoro, in questi anni, si è costituita parte civile in diversi processi contro chi ha intermediato in maniera illecita, chiedendo, per esempio, a più riprese in occasioni pubbliche e nelle audizioni istituzionali di equiparare il reato di caporalato a quello di mafia.

² Per tutta la durata del Protocollo Assolavoro e l'INL, negli ambiti di rispettiva competenza, effettueranno interventi mirati all'emersione delle condizioni di lavoro irregolare allo scopo di tutelare e promuovere forme regolari di lavoro in tutti i settori produttivi e di contrastare ogni fenomeno di elusione/disapplicazione delle norme di legge in tutti i settori.

Con il Protocollo è stato istituito un "Osservatorio per la tutela del lavoro e dell'intermediazione regolare", che ha il compito, tra gli altri, di raccogliere e monitorare i dati e le informazioni sul lavoro sommerso, sulle intermediazioni illecite di manodopera, sui fenomeni di caporalato, sulla fraudolenta applicazione della disciplina del distacco transnazionale e sull'inosservanza del principio della parità di trattamento salariale, ed una "Cabina di regia" con il compito di promuovere iniziative, seminari e convegni per affrontare le problematiche connesse al lavoro irregolare.

³ Art. 35, comma 4, D. Lgs. n. 81/2015.

Al contempo l’Agenzia è tenuta ad **informare** i lavoratori sui rischi per la sicurezza e la salute connessi alle attività produttive ed a **formarli ed addestrarli** all’uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento dell’attività lavorativa per la quale sono assunti. Sovente questi oneri sono delegati all’utilizzatore dall’Agenzia con il contratto commerciale di somministrazione.

Tra gli elementi essenziali di quest’ultimo contratto, stipulato in forma scritta, vi deve poi essere l’indicazione di eventuali rischi per la salute e la sicurezza del lavoratore e le misure di prevenzione adottate (art. 33, comma 2, lett. c) del D. Lgs. n. 81/2015).

Questo assetto normativo, in un settore qual’è quello della somministrazione di lavoro che si articola in un **rapporto triangolare** tra **Agenzia di Lavoro, Lavoratore** da questa dipendente inviato in missione, ed **Azienda utilizzatrice**, è **coerente con i canoni interpretativi delle norme poste a fondamento dell’ordinamento prevenzionale** (art. 2087 cod. civ.; art. 4 DPR 547/55 e DPR 303/56) che da sempre hanno individuato i destinatari dei precetti in relazione alle **effettive attribuzioni e competenze degli stessi**.

Nel richiamato schema triangolare il principio di effettività e la prevalente attribuzione all’azienda utilizzatrice delle responsabilità in materia di prevenzione e protezione sono altresì coerenti con il fatto che, per la durata della prestazione lavorativa presso l’impresa, il lavoratore in somministrazione svolge la propria attività non solo **nell’interesse** dell’impresa utilizzatrice, **ma anche sotto la direzione ed il controllo di quest’ultima** (e non dell’Agenzia di somministrazione).

In sostanza il “**potere direttivo**”, che rappresenta una delle attribuzioni tipiche del datore di lavoro, **viene posto nella somministrazione (e a differenza dell’appalto)** in capo **all’impresa utilizzatrice** che è la sola ad avere il controllo e l’organizzazione dell’attività lavorativa all’interno della propria struttura aziendale.

b) Andamento infortunistico, azioni di contrasto e welfare

Il numero di infortuni sul lavoro che hanno interessato i lavoratori in somministrazione è **diminuito** in maniera pressoché costante negli ultimi 10 anni⁴. Questa riduzione è coincisa con la contemporanea crescita delle assunzioni in somministrazione con conseguente abbattimento dell’incidenza infortunistica. Sulla base degli ultimi dati

⁴ Fonte: Report congiunto E.Bi.Temp e Inail sugli infortuni nella somministrazione.

INAIL attualmente disponibili, la percentuale di denunce di infortunio sullo *stock* medio mensile di occupazione è passata **dall'8,4% del 2003 al 2,8% del 2015**.

Le ragioni di questo andamento sono molteplici e riconducibili ad una serie di fattori. Il primo fra questi è indubbiamente legato **all'intensa attività formativa ed informativa** messa in campo nei confronti dei lavoratori somministrati.

La formazione in materia di salute e sicurezza, sia generale sia specifica, finanziata dal Fondo Forma.Temp⁵ viene erogata in conformità di quanto stabilito dagli Accordi Stato-Regioni e dal D.Lgs. 81/08 e successive modificazioni.

Con la **formazione di carattere generale** erogata in materia di salute e sicurezza **ai candidati in missione e ai lavoratori in somministrazione vengono fornite conoscenze** generali sui concetti di **danno, rischio, prevenzione**, sulla legislazione vigente e sugli organi di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro⁶.

La formazione specifica **sulla salute e sicurezza ha invece ad oggetto** i “rischi riferiti alle mansioni e ai **possibili danni** e alle conseguenti misure e procedure di prevenzione e **protezione caratteristiche del settore o comparto di appartenenza dell'azienda**”.

Tale formazione specifica è rivolta esclusivamente ai lavoratori in somministrazione con missione in corso ed è soggetta a ripetizioni e/o ad integrazioni periodiche nel caso di “evoluzione dei rischi o all'insorgenza di nuovi rischi”.

Tra gli elementi che possono aver ulteriormente contribuito alla riduzione dell'incidenza degli infortuni nel settore vi è, infine, quello **della trasformazione della composizione settoriale dell'occupazione in somministrazione** (la quota dell'industria è passata dal 53% del 2008 al 47% del 2018 mentre è progressivamente salita la percentuale del terziario) e la **crescita della quota di somministrati con esperienza lavorativa e con età superiore ai 40 anni con minore incidenza infortunistica rispetto alle classi più giovani** ⁷.

⁵ Forma.Temp, fondo per la formazione e il sostegno al reddito dei lavoratori in somministrazione introdotto già dalla legge n. 196/2007 e oggi disciplinato dall'art. 12 del D. Lgs. n. 276/2003.

⁶ La formazione di carattere generale sul tema della sicurezza sul lavoro è presente in tutte le tipologie di corsi erogati dal Fondo (Base, Professionale, On the Job).

⁷ La quota di occupati con almeno 40 anni è passata dal 20% circa del 2008 al 33% circa nel 2018. Diminuisce, inoltre, la quota di assunti senza precedente esperienza lavorativa. I nuovi assicurati INAIL che entrano nel mondo del lavoro attraverso la somministrazione passano dall'11% del totale dei

Un elemento particolarmente qualificante del complesso delle tutele poste a presidio, sul versante prevenzionale, dei nostri lavoratori è il sistema di *welfare* gratuito assicurato da E.Bi.Temp⁸ che, nello specifico, eroga **un'indennità ai lavoratori in somministrazione in caso di infortunio sul lavoro**. La protezione di E.Bi.Temp è aggiuntiva rispetto alla tutela di Inail e interviene quando l'infortunio ha conseguenze gravi e prolungate, anche oltre la scadenza della missione.

L'indennità è erogata a favore dei lavoratori in somministrazione sia a tempo determinato che indeterminato in caso sia di **inabilità temporanea** – infortunio sul lavoro che si protrae oltre la scadenza del contratto (solo per i lavoratori in somministrazione a tempo determinato) che di **invalidità permanente** (sia per i lavoratori a tempo determinato che indeterminato) ovvero di esito mortale di un infortunio (sul luogo di lavoro o in itinere, e decesso sul luogo di lavoro per cause naturali)⁹.

Da una rilevazione effettuata nel primo trimestre 2019 il numero delle richieste pervenute ad E.Bi.Temp per la prestazione infortunio sul lavoro è inferiore di quasi il 54% rispetto allo stesso periodo del 2018.

somministrati all'8% del 2015 (Fonte: elaborazioni Assolavoro Datalab su dati Inail e Report congiunto E.Bi.Temp e Inail sugli infortuni nella somministrazione).

⁸ E.Bi.Temp, l'Ente Bilaterale per il lavoro temporaneo che eroga prestazioni e servizi a favore dei lavoratori tramite Agenzia, è nato con uno specifico accordo tra le Parti sociali nel 1998 ed è finanziato da un contributo aggiuntivo previsto dal CCNL di settore pari allo 0,2% delle retribuzioni imponibili corrisposte ai lavoratori somministrati assunti con contratto a tempo determinato ed allo 0,3% delle retribuzioni imponibili corrisposte ai lavoratori somministrati assunti con contratto a tempo indeterminato. L'Ente svolge la funzione di tutela e protezione dei lavoratori in regime di somministrazione attraverso prestazioni definite dalla contrattazione nazionale.

⁹ L'indennità per gli infortuni viene erogata solo in caso di riconoscimento e liquidazione dell'evento da parte di Inail, ad eccezione dei decessi per cause naturali occorsi sul luogo di lavoro.

Per l'inabilità temporanea è prevista una diaria giornaliera pari a 46 euro lorde, per ogni giorno di inabilità indennizzato dall'Inail a partire dal primo giorno successivo alla scadenza del contratto e fino a un massimo di 180 giorni.

L'indennità prevista per l'invalidità permanente riconosciuta da Inail viene erogata sia ai lavoratori a tempo determinato che indeterminato, in maniera proporzionale al grado di invalidità attestato da Inail, secondo la seguente modalità: a) da 1 a 59%: indennizzo massimo di 50.000,00 euro ridotto proporzionalmente all'entità dell'inabilità; b) pari o superiore al 60%: viene corrisposto l'indennizzo massimo di 50.000,00 euro.

	I trim. 2018	I trim. 2019	Var %
Richieste presentate	288	133	-53,8%

	Donne	Uomini	Totale richieste presentate
Richieste presentate (anno 2018)	197	630	827

	TD	TI
Ripartizione richieste per tipo contratto (2018)	97,1%	2,9%

	2017	2018	% var. a/a
Numero richieste erogate	647	585	-9,6%
Importo totale erogato	€ 1.736.351	€ 1.505.071	-14,6%
Importo medio erogato per infortunio	€ 2.725,4	€ 2.572,8	-5,6%

Fonte: E.Bi.Temp

Nella bilateralità di settore opera, infine, la **Commissione Paritetica Nazionale per l'Igiene e la Sicurezza sul Lavoro**¹⁰ che ha tra i propri compiti, tra l'altro, quello di formulare proposte di modelli di formazione in materia di salute e sicurezza e di elaborare materiali informativi e formativi per i lavoratori in somministrazione. La Commissione, tenuto conto della peculiarità e della specificità del settore, ha realizzato un libretto informativo¹¹ (disponibile in 4 lingue: italiano, inglese, francese e spagnolo) dedicato alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro che rappresenta uno strumento di carattere informativo fondamentale a sostegno di coloro che svolgono un lavoro in somministrazione presso imprese utilizzatrici.

¹⁰ La commissione opera nell'ambito di E.Bi.Temp.

¹¹ Le indicazioni e le informazioni riportate nel libretto sono finalizzate a fornire al lavoratore la consapevolezza che la sicurezza negli ambienti di lavoro si costruisce attraverso la conoscenza dei fattori di rischio presenti nell'impresa, l'elaborazione delle specifiche misure di prevenzione e protezione ed il rispetto dalle regole. Il libretto è scaricabile dal sito dell'Ente, al seguente link: <https://www.ebitemp.it/wp-content/uploads/2015/03/Ebitemp-Sicurezza.compressed-ASSOLAVORO-02102015.pdf>

Osservazioni di merito sulla proposta di legge C. 1266

La proposta di legge all'esame si prefigge una serie di obiettivi molti dei quali sono, come detto, in linea di principio condivisibili.

Ci si riferisce, in primo luogo agli articoli 2 e 3 che intervengono **sulla distribuzione delle competenze in tema di vigilanza**, con la valorizzazione del ruolo **dell'Ispettorato del lavoro**, e di consulenza e prevenzione, di pertinenza dell'INAIL.

La **concentrazione in capo all'Ispettorato del lavoro** delle attività di vigilanza sull'applicazione delle misure e delle prescrizioni per la salute e la sicurezza sul lavoro, obiettivo della norma, è opportuna laddove dovesse determinare una maggiore **chiarezza ordinamentale e certezza per le imprese sugli orientamenti applicativi delle norme su tutto il territorio nazionale**.

Ciò premesso va tuttavia verificato se la novella legislativa in commento sia, da sola, in grado di modificare il vigente assetto delle competenze e, soprattutto, di "superare" l'impianto disegnato dalla legge n. 833/1978 e la conseguente competenza Regionale in materia (art. 117 Cost.).

Analogamente si esprime un giudizio positivo sulle finalità delle disposizioni che introducono specifiche competenze dell'Ispettorato (intervenendo sul D.Lgs. n. 149/2015) sugli "accertamenti **sulla regolarità, sui requisiti e sulle modalità dei rapporti di lavoro**"; sul corretto utilizzo delle prestazioni **di lavoro accessorio**" (art. 2, comma 2, del D.Lgs. n. 149/2015, novellato), in materia di controllo **sul lavoro sommerso** e, infine, sull'eventuale uso non corretto dei **tirocini**".

Su quest'ultimo istituto come sulle modalità di utilizzo del lavoro accessorio ribadiamo con convinzione la richiesta di mettere in campo tutte le iniziative opportune per evitare abusi, usi distorti o, peggio, *contra legem*.

Sono queste derive da evitare e contrastare con ogni mezzo per il *dumping* economico e sociale che determinano e la compressione di tutele e diritti che generano: fenomeni che rischiano di riproporsi con forza anche come effetti indesiderati di recenti interventi legislativi che nel penalizzare forme di flessibilità subordinata (somministrazione e

contratti a termine) rischiano di aprire varchi verso lo “scivolamento” di rilevanti *coorti* di lavoratori verso forme di impiego meno tutelate¹².

L'articolo 5 della proposta dispone **l'incremento dell'organico degli ispettori del lavoro** “*al fine di rafforzare il contrasto del lavoro illegale e della violazione delle norme in materia di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro mediante l'attività ispettiva svolta dall'Ispettorato nazionale del lavoro*”.

Questa disposizione è condivisibile in toto: una maggiore trasparenza del nostro mercato del lavoro¹³ e il doveroso incremento del tasso di legalità passano ineludibilmente **attraverso il rafforzamento degli organici degli Ispettori.**

Da ultimo si ritiene questa la sede idonea per ribadire una proposta *de iure condendo* già avanzata da Assolavoro in altre recenti occasioni.

I lavoratori completamente in nero individuati a seguito di attività ispettiva dal 2014 al 2018 sono 294mila. A fronte di una quantificazione dell'economia sommersa da parte dell'Istat nel 2018 in poco meno di 200 miliardi di euro, pari all' 11,4% del PIL, si stima che il lavoro irregolare, in termini di ricchezza occultata contribuisca generando circa 78 miliardi di euro, pari a circa il 40% del PIL sommerso.

Per questi lavoratori, dopo i controlli e le sanzioni irrogate a chi li sfrutta, mancano del tutto politiche e misure per accompagnarli verso percorsi di occupazione legale e tutelata. Su questo fronte occorre intervenire normativamente e le Agenzie per il Lavoro sono

¹² A fronte del calo degli occupati in somministrazione sul lato della numerosità dei contratti (fonte Inps, dati riferiti a marzo) la somministrazione ha perso da luglio 2018 ben 236 mila contratti, pari ad una variazione del -24,0%. Nel frattempo l'INPS registra che **le prestazioni occasionali sono cresciute di 53mila contratti + 46,2%, i contratti intermittenti sono cresciuti di 30mila unità + 7,5%, le assunzioni stagionali sono cresciute di quasi 6mila unità** pari a poco meno del 2% (i contratti a termine sono scesi di 38mila unità pari a - 1,5%). Da segnalare contemporaneamente che il MEF, relativamente a tutto il primo trimestre 2019, indica che **nei primi tre mesi del 2019 sono state aperte 196.060 nuove partite Iva con un incremento in confronto al corrispondente periodo dello scorso anno del 7,9%**. Il 77% delle nuove partite IVA pari a circa 150 mila aperture sono attribuite a persone fisiche a indicare un ulteriore rafforzamento del processo di destrutturazione del lavoro.

¹³ Secondo il Ministero dell'Economia e delle Finanze nel 2016 il mancato gettito connesso all'utilizzo di forme di lavoro non regolari è stimato pari a 16,5 miliardi di euro tra imposte dirette e contributi evasi, mentre il mancato gettito dell'Iva, dell'Irpef da lavoro autonomo e delle imposte sul reddito di impresa, ha comportato un ulteriore ammanco di oltre 70 miliardi di euro. Il lavoro irregolare è un fenomeno allarmante anche in ragione dell'enorme numero di persone coinvolte: in tutto si tratta di oltre 3,2 milioni di lavoratori pari al 13,1% degli occupati. In termini di unità di lavoro (Full Time Equivalent) si tratta di 3,7 milioni unità pari al 15,6% del totale delle unità di lavoro. La nota completa è disponibile al seguente [link](http://www.assolavoro.eu/sites/default/files/article/All.6%20-%20Nota%20DataLab%20lavoro%20sommerso.pdf): <http://www.assolavoro.eu/sites/default/files/article/All.6%20-%20Nota%20DataLab%20lavoro%20sommerso.pdf>.

disponibili a fare la propria parte per favorire il buon esito di una politica attiva dedicata all'emersione ma anche al reinserimento lavorativo.

Per unire politiche di contrasto al lavoro irregolare e politiche attive si propone pertanto l'introduzione di una misura **di sostegno al reddito** ed una misura **di accompagnamento al lavoro** sia di lavoratori in nero che denunciano il lavoro irregolare (la cui denuncia risulti poi confermata nel corso delle verifiche ispettive) **sia di lavoratori disoccupati a seguito di provvedimenti dell'Autorità di contrasto alle violazioni in materia di salute e sicurezza** (per esempio sequestro).

In questo caso potrebbe essere introdotta una Naspi di importo pari al livello minimo attuale e un Assegno di Ricollocazione, per una durata di almeno 12 mesi, che consenta a questi lavoratori di fruire di servizi di accompagnamento e reinserimento lavorativo.

Grazie.

* * *