

# SENATO DELLA REPUBBLICA

———— XVIII LEGISLATURA ————

**Doc. XXII-bis  
n. 9**

## COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

**SULLE CONDIZIONI DI LAVORO IN ITALIA, SULLO SFRUTTAMENTO E SULLA  
SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO PUBBLICI E PRIVATI**

*(Istituita con deliberazione del Senato della Repubblica il 31 ottobre 2019)*

---

(composta dai senatori: *Bressa*, Presidente, *Romano*, Vice Presidente, *Maffoni*, Vice Presidente, *Causin*, Segretario, *Doria*, Segretario, *Caligiuri*, *Carbone*, *De Vecchis*, *Di Girolamo*, *Di Nicola*, *Floris*, *Grassi*, *Laforgia*, *Laus*, *Montevecchi*, *Pisani*, *Pittella*, *Romagnoli*, *Ruotolo* e *Stabile*)

### RELAZIONE INTERMEDIA SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

*approvata dalla Commissione nella seduta del 20 aprile 2022*

(Relatore: senatore BRESSA)

---

**Comunicata alla Presidenza il 21 aprile 2022**

---

**INDICE**

PREMESSA .....	Pag.	5
INTRODUZIONE .....	»	5
1. Una panoramica sui temi della sicurezza sui luoghi di lavoro e sulle forme di sfruttamento alla luce dell'attività svolta dalla Commissione d'inchiesta .....	»	7
2. L'impatto sociale ed economico degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali .....	»	12
2.1. <i>Valutazione del fenomeno e degli impatti economici e sociali</i> .....	»	14
2.2. <i>L'importanza dei dati</i> .....	»	15
2.3. <i>Impatto economico</i> .....	»	16
2.4. <i>Costi per l'azienda/datore di lavoro</i> .....	»	18
2.5. <i>Costi per la società</i> .....	»	18
2.6. <i>Impatto sociale</i> .....	»	20
2.7. <i>Studi condotti in altri Paesi</i> .....	»	26
2.8. <i>Riflessioni conclusive</i> .....	»	28
3. Le nuove forme di sfruttamento in un mondo del lavoro in trasformazione: il caporalato digitale e le cooperative spurie .....	»	29
4. La sicurezza sui luoghi di lavoro nel settore della logistica .....	»	37
4.1. <i>Premessa: la logistica nel sistema delle catene di produzione del valore</i> .....	»	37
4.2. <i>La catena del valore</i> .....	»	39
4.3. <i>Catene globali del valore e ruolo delle multinazionali</i> .....	»	40
4.4. <i>Il settore della logistica</i> .....	»	42
4.5. <i>Lo sfruttamento del lavoro nel comparto italiano del facchinaggio</i> .....	»	44
4.6. <i>Comparti principali della logistica italiana e le cooperative di facchinaggio</i> .....	»	45
4.7. <i>Cooperative e sfruttamento del lavoro: appalto e subappalto</i> .....	»	47
4.8. <i>I dati risultanti del Rapporto INL 2020</i> .....	»	51
4.9. <i>L'indagine fiorentina nel settore dello sfruttamento del lavoro nella logistica</i> .....	»	53
4.10. <i>I limiti del contrasto normativo</i> .....	»	60
5. L'importanza del sistema dei controlli interni: la figura del preposto per la prevenzione e protezione dei lavoratori ..	»	70

6. Il Covid 19 e la sicurezza sui luoghi di lavoro .....	Pag. 79
7. Le principali proposte di intervento normativo .....	» 83
8. Le audizioni svolte dalla Commissione .....	» 85
– Audizione di rappresentanti dell’INAIL – 6 <sup>a</sup> seduta – 24 giugno 2021 .....	» 85
– Audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, onorevole Andrea Orlando – 7 <sup>a</sup> seduta – 6 luglio 2021 .	» 100
– Audizione del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali – 8 <sup>a</sup> seduta- 6 luglio 2021 .....	» 119
– Audizione del procuratore generale della Corte di cassazione – 9 <sup>a</sup> seduta – 15 luglio 2021 .....	» 133
– Audizione del Direttore capo dell’Ispettorato nazionale del lavoro – 10 <sup>a</sup> seduta – 22 luglio 2021 .....	» 148
– Audizione del Presidente del CNEL – 11 <sup>a</sup> seduta – 16 settembre 2021 .....	» 167
– Audizione del Presidente di Assologistica, dottor Umberto Ruggerone – 12 <sup>a</sup> seduta – 23 settembre 2021 .....	» 177
– Audizione del presidente dell’Associazione fra lavoratori mutilati e invalidi del lavoro – 13 <sup>a</sup> seduta – 7 ottobre 2021 .....	» 192
– Audizione del Presidente dell’Associazione nazionale costruttori edili (ANCE) – 14 <sup>a</sup> seduta – 11 novembre 2021	» 205
– Audizione dei rappresentanti dell’Associazione Bauli in Piazza – 17 <sup>a</sup> seduta – 24 febbraio 2022 .....	» 215
 APPENDICE I – ELENCO DEI DOCUMENTI ACQUISITI DALLA COMMISSIONE IN OCCASIONE DEI SOPRALLUOGHI SVOLTI (*) .....	
– 30 giugno 2021 – Sopralluogo a Latina .....	» 222
– 23 luglio 2021 – Sopralluogo a Padova .....	» 222
– 28 settembre 2021 – Sopralluogo presso Cancellò ed Arnone (CE) e Castelvoturno (CE) .....	» 223
– 5 ottobre 2021 – Sopralluogo a Prato .....	» 223
– 30 novembre 2021 – Sopralluogo a Bologna .....	» 223
 APPENDICE II – ELENCO DEI DOCUMENTI ACQUISITI DALLA COMMISSIONE IN OCCASIONE DELLE AUDIZIONI SVOLTE .....	
	» 224



## PREMESSA

« Se la distinzione tra lavoro dipendente e lavoro autonomo si va attenuando sempre di più, fino a scomparire in un prossimo futuro, è allora giusto immaginare che anche l'impianto delle tutele superi lo steccato ...

... un impianto normativo che favorisca tutele per tutti i lavoratori – dalla malattia alla maternità fino agli ammortizzatori sociali – slegate dalla tipologia contrattuale ... »

(Andrea Malacrida « Immaginare il lavoro »)

Con questo ci dobbiamo confrontare anche per quanto riguarda la sicurezza sui luoghi di lavoro.

Lo sfruttamento del mondo del lavoro cambia.

Sicurezza e sfruttamento sembrano essere due costanti insopprimibili.

La Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati ha provato a spezzare questo dualismo.

Le analisi e le proposte della relazione finale sono il punto di partenza per lasciarci alle spalle il mondo di ieri e per vincere le sfide di domani.

## INTRODUZIONE

La Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati, si è costituita il 12 maggio del 2021.

Nonostante l'insediamento della Commissione sia avvenuto in una fase ormai inoltrata della Legislatura, la Commissione ha immediatamente avviato la propria attività, dapprima con l'approvazione del proprio Regolamento interno, e subito dopo con l'avvio di una serie di audizioni per acquisire immediatamente una serie di elementi informativi su un tema così attuale e delicato quale quello della sicurezza sui luoghi di lavoro e delle diverse forme di sfruttamento dei lavoratori.

I contenuti integrali delle audizioni svolte, così come tutta la documentazione acquisita in tali occasioni, sono parte integrante della presente relazione sull'attività portata avanti in questo primo anno di lavoro.

Accanto al tradizionale strumento delle audizioni, la Commissione ha ritenuto di acquisire « sul campo » una serie di ulteriori elementi attraverso diversi sopralluoghi nell'ambito dei quali, in alcuni casi, sono stati utilizzati tutti i poteri dell'inchiesta attribuiti dalla Costituzione, dalla delibera istitutiva e dal regolamento interno.

In particolare la Commissione ha svolto una serie di sopralluoghi focalizzando la propria attenzione sul tema dello sfruttamento dei lavoratori in agricoltura, con particolare riguardo al fenomeno del caporalato.

Il raggio di azione si è presto allargato per approfondire fenomeni di sfruttamento presenti non solo nel settore agricolo, ma anche nel comparto tessile (significativa tra tutte, la missione svolta nella realtà del distretto tessile di Prato) e, più in generale, in alcune realtà industriali a volte insospettabili.

Ne è emerso un quadro di come il fenomeno dello sfruttamento dei lavoratori, da parte di caporali senza scrupoli, si sia evoluto significativamente nel corso degli ultimi anni.

Si è passati, infatti, in un breve arco temporale, dai casi di un forte coinvolgimento della malavita organizzata locale a situazioni di sfruttamento di lavoratori indifesi, quasi sempre stranieri, da parte di loro connazionali che organizzano il loro trasferimento dal Paese d'origine fino al luogo di lavoro nel quale quotidianamente verranno negati i loro diritti di persone, prima ancora che di lavoratori.

La Commissione, inoltre, ha voluto dedicare un ulteriore *focus* specifico anche alle ulteriori nuove forme di sfruttamento che si affiancano, purtroppo, ai casi di sfruttamento più tradizionali.

Da questo punto di vista, le missioni della Commissione hanno consentito di acquisire utili elementi informativi, con un rilievo particolare al settore della logistica.

Nel complesso, tutti i dati e le informazioni acquisite in occasione delle audizioni e dei sopralluoghi sono stati elaborati per formulare proposte concrete di intervento, anche di natura normativa.

Nella presente relazione, dopo una prima parte introduttiva, dedicata ad una panoramica sui temi della sicurezza dei lavoratori e delle diverse forme di sfruttamento, è presente uno studio, senza dubbio innovativo, elaborato da uno specifico gruppo di lavoro istituito in seno alla Commissione, volto ad analizzare l'impatto sociale ed economico degli incidenti sui luoghi di lavoro in Italia.

Vi è, quindi, uno specifico capitolo dedicato alle nuove forme di sfruttamento dei lavoratori attraverso l'utilizzo delle moderne tecnologie.

Si tratta del nuovo fenomeno che ha assunto la denominazione di « caporalato digitale » e che vede nell'utilizzo degli algoritmi il fulcro per lo sfruttamento del lavoratore.

Un'attenzione particolare è poi dedicata al settore della logistica con l'individuazione di specifiche proposte normative per evitare situazioni di sfruttamento dei lavoratori.

Nell'ottica, infine, di affiancare al sistema dei controlli tradizionali di natura esterna, un efficace meccanismo di controlli interni, una parte della relazione è dedicata alle recenti iniziative legislative (contenute nel decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, in materia di sicurezza lavoro) con cui si è inteso implementare la figura del preposto per rafforzare il sistema di prevenzione attraverso il controllo dall'interno della sicurezza dei luoghi di lavoro.

Da ultimo, nella parte finale, vi è un capitolo con alcune prime considerazioni in merito alla sicurezza sui luoghi di lavoro a seguito dell'emergenza pandemica provocata dal COVID-19.

Nella parte finale della relazione, il lavoro di analisi svolto dalla Commissione trova una propria conclusione in una serie di proposte normative che si affidano alle riflessioni del Parlamento, del Governo e, più in generale, delle diverse realtà istituzionali che, a vario titolo, si occupano del tema della sicurezza sul lavoro.

Tutto questo nella consapevolezza che eventuali ulteriori interventi normativi mirati potranno sicuramente essere di aiuto, anche se per contrastare il fenomeno degli incidenti sul lavoro vi è la necessità di intraprendere una serie di azioni sinergiche composte non solo da interventi normativi, ma anche da adeguate campagne formative ed informative di sensibilizzazione sul tema.

Quello che risulta necessario, infatti, è un vero e proprio cambio di passo, o, meglio, di cultura di mentalità, che porti a concepire come il diritto alla sicurezza sul lavoro, riguardando beni tutelati dalla nostra Carta fondamentale, come il diritto alla vita e alla integrità fisica, è insito nel concetto stesso di diritto al lavoro.

### **1. Una panoramica sui temi della sicurezza sui luoghi di lavoro e sulle forme di sfruttamento alla luce dell'attività svolta dalla Commissione d'inchiesta**

Nel primo periodo di attività della commissione di inchiesta sono emerse con chiarezza una serie di evidenze circa le condizioni di lavoro nel nostro Paese e in particolare circa le condizioni di dignità, sicurezza e libertà che secondo l'articolo 41, comma secondo, della Costituzione costituiscono i limiti entro i quali deve muoversi la libertà di iniziativa economica.

È opportuno rilevare che gli ambiti e le tematiche oggetto di questa prima relazione non pretendono di esaurire tutti i profili che riguardano le varie manifestazioni di illegalità del lavoro nel nostro Paese, ma di esporre alcuni importanti indicatori delle più gravi ferite alla democrazia.

Il minimo comune denominatore di tali elementi di seguito esposti, è costituito indubbiamente da una serie di costanti e di variabili.

La prima costante che si deve sottolineare riguarda il rapporto tra la ricerca del profitto con modalità, termini e proporzioni prevalenti sulla tutela della dignità, della salute e della sicurezza. Non si tratta di reiterare in questa sede un adagio scontato teso a ritenere che il profitto spinge l'operatore economico a travalicare il confine tra legalità e illegalità del lavoro, ma di porre un'analisi ben fondata e concreta sulle ragioni per cui, nel campo della tutela dei diritti del lavoro e specificamente della sicurezza e salute del lavoro, ciò avviene con particolare frequenza e con notevoli danni per la vita, salute, libertà, dignità e con aggravio della spesa pubblica.

Altra costante emersa dalla raccolta di dati e dalle inchieste espletate da questa Commissione è costituita dalla diffusività geografica su tutto il territorio del Paese. Le evidenze delineano una economia nazionale in cui, da nord a sud, da est a ovest, si registra il dato tragico delle morti e degli incidenti gravi o gravissimi per cause di lavoro. Anche in tal caso non si

tratta di delineare una mera geografia degli incidenti sul lavoro ma di porre le basi per un'analisi storica, economica, giuridica, sociale che non trascuri nessuna parte del territorio e non ponga una pregiudiziale geografica; si vedano al riguardo i dati che emergono circa il caporalato e lo sfruttamento del lavoro, dove nessuna regione risulta esente da questa piaga non degna di un paese civile.

Infatti emerge una allocazione del delitto di intermediazione illecita di manodopera molto diffuso nell'ambito dell'agricoltura e trasversale a molti settori dell'economia.

Una terza costante riguarda in modo specifico il settore degli incidenti sul lavoro, che ricade quasi esclusivamente su operai e manovalanza di vario tipo, a dimostrazione che – in forza dello studio della causalità dei singoli incidenti – sono vittime sempre gli anelli deboli della catena lavorativa. Di conseguenza, se si vuole misurare l'efficienza del nostro sistema di prevenzione, non si deve trascurare un'analisi volta a valutare in che misura incida sulla morte o lesione di un operaio o di un agricoltore la gerarchia funzionale delle posizioni di garanzia all'interno di un'impresa. Se a subire quasi sempre gli eventi lesivi sono gli operatori della fascia più bassa dell'attività lavorativa, evidentemente vi è un sistema organizzativo dell'impresa che non presta la dovuta attenzione a tutti gli obblighi della sicurezza e che scarica sui lavoratori, *rectius* sulla loro pelle, i *deficit* strutturali e organizzativi dell'ambiente di lavoro. In breve, non si muore soltanto di cadute dall'alto o per schiacciamento o altre dinamiche ma anche per la cattiva organizzazione.

Inoltre, altra costante che merita di essere evidenziata in questa analisi riguarda la trascuratezza che gli operatori, i *media*, gli studi e le stesse forze sociali rivolgono al peso macroeconomico specifico dell'illegalità del lavoro e al rapporto con la politica economica.

In particolare, vi è un nesso fortemente rigido tra le misure adottate a livello microeconomico – e quindi i costi e gli investimenti che sostiene la singola impresa per adeguarsi alle normative in materia di sicurezza e di tutela del lavoro, i danni che la stessa subisce da eventuali controlli, sanzioni, incidenti – e il danno che subisce lo Stato sul piano della spesa pubblica a causa della violazione delle normative in materia di sicurezza.

La tematica di più vasto interesse degli incidenti sul lavoro ha visto anche nel periodo della pandemia una crescente gravità.

Le cause degli incidenti mortali e di quelli gravemente lesivi si devono rintracciare materialmente nella violazione delle normative in materia di sicurezza del lavoro e specificamente nella trascuratezza della formazione quale prima forma di prevenzione culturale, della sorveglianza sanitaria e dell'obbligo di vigilanza all'interno dell'ambito lavorativo.

Uno sguardo panoramico sulle cause più frequenti, come si desume dalla lettura dei dati dell'INAIL e delle attività svolte dall'Ispettorato nazionale del lavoro, dimostra indubbiamente che si è ritornati ad un andamento non solo di crescita del numero degli incidenti ma, soprattutto, ad un ritorno del tipo delle cause del fenomeno materiale che porta ad eventi lesivi.



Infatti, le cause ricorrenti rintracciate nello schiacciamento, nella caduta dall'alto, nell'impatto con macchine e attrezzature, nel coinvolgimento del corpo del lavoratore in impianti micidiali, dimostra che l'evoluzione del parco tecnologico non è stato accompagnato da una crescita dell'attenzione in particolare della formazione e dell'addestramento che sono i primi strumenti preventivi per insegnare al lavoratore se, come, quando potersi avvicinare all'oggetto del proprio lavoro.

Nessuna evoluzione tecnologica, al cui adeguamento è tenuto il datore di lavoro, può mai sopperire all'incuria, alla trascuratezza, alla superficialità con cui si gestisce una macchina, un impianto, un'attrezzatura.

I lavori della Commissione, unitamente ai dati che sono stati raccolti e analizzati, alle audizioni di vari esperti, alla lettura di statistiche drammatiche, depongono univocamente per rilanciare l'attività di inchiesta e la sensibilità delle istituzioni per realizzare una regressione dell'indice infortunistico.

Il tema dello sfruttamento del lavoro si concentra nel settore agricolo, dove maggiormente si registra lavoro irregolare con ricorso a manodopera sottopagata, priva di condizioni di lavoro e umane dignitose, di provenienza extracomunitaria. Si nota, altresì, una specificità di genere che grava sulle lavoratrici per lavori faticosi per condizioni, orari, retribuzioni.

Invero le evidenze dimostrano che il delitto di intermediazione illecita di manodopera si registra in ogni campo lavorativo: edilizia, sanità, assistenza, case di cura, logistica, *call-center*, ristorazione, servizi a domicilio, pesca, cantieristica navale.

Altro elemento da porre in evidenza riguarda la diffusione su tutto il territorio, nelle campagne, soprattutto nelle province ad alta vocazione agricola, nelle periferie metropolitane, per l'edilizia o per trasporti, per il facchinaggio, per i lavori di manutenzione.

Ciò legittima questa Commissione ad adottare la definizione di « caporalato urbano » per indicare una realtà di sfruttamento di manodopera che assume la caratteristica del reclutamento di lavoratori presso individuabili punti della città per servizi o prestazioni di breve durata. Per la domanda di manodopera in settori diffusi, soprattutto nei servizi, si sta consolidando l'offerta di un incontrollato bracciantato metropolitano per lo più straniero.

Tale realtà, a parere della Commissione richiede un ulteriore approfondimento sia nell'analisi socio-lavoristica, sia nella denuncia del riferimento topografico strettamente legato al controllo del territorio.

Un ulteriore profilo, secondo quanto segnala l'Ispettorato nazionale del lavoro, riguarda il ruolo delle vittime.

Su un piano criminologico, si rivela molto utile osservare che sono rarissime o pressoché inesistenti le denunce presentate dai lavoratori e dalle lavoratrici oggetto di sfruttamento. La quasi totalità delle indagini svolte in materia di caporalato e più ampiamente di sfruttamento del lavoro, sono avviate su iniziativa degli uffici e in particolare dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

La constatazione che giungono raramente denunce da parte delle vittime è un indice chiaro, netto, univoco che lo sfruttamento del lavoro

condiziona, ancor prima che le disumane e indegne vite dei lavoratori, la stessa libertà delle vittime di reagire all'ingiustizia e alla vessazione e di chiedere protezione sociale.

Si tratta di un elemento ben più forte della classica omertà, che si caratterizza per il mero silenzio e per la paura, poiché nel caso del lavoratore o della lavoratrice sfruttati si aggiunge il grave bisogno di accettare qualsiasi condizione di lavoro, con retribuzione indegna, senza condizioni di sicurezza o in taluni casi anche presso alloggi degradanti in quanto privi di qualsiasi requisito di abitabilità.

In definitiva, l'assenza di denunce è da ricondurre a una particolare e profonda preconditione di disagio economico, umano e sociale al quale la vittima non riesce a reagire.

La conseguenza di tale considerazione si coglie sotto il profilo del controllo del territorio e delle persone. Storicamente, infatti, ripercorrendo l'evoluzione delle varie espressioni del crimine organizzato, si nota che laddove avviene un controllo del territorio e delle persone che versano in uno stato di bisogno si produce la rassegnazione, il timore, il silenzio, la mancanza del coraggio di rivolgersi alle autorità. In un circolo vizioso, si può tracciare un collegamento diretto tra lo stato di bisogno, lo sfruttamento, le condizioni di lavoro indegne, la rassegnazione, l'omertà e infine la mancanza di fiducia nelle istituzioni.

In tal modo, è bene sottolinearlo, si pongono le basi per segnare, in un dato contesto territoriale, una marcata distanza tra vittime, autorità ispettiva, giudiziaria o di polizia, e lavoro regolare e dignitoso.

Tutto ciò pone una relazione inversamente proporzionale tra lo sviluppo economico e sociale e la crescita della criminalità organizzata. In uno stato di bisogno umano ed economico, minore è la tutela delle vittime, maggiore è la rassegnazione, l'omertà e l'espansione dello sfruttamento lavorativo organizzato. Per tali motivi occorre recidere tutti gli anelli della catena che lega le vittime, il caporalato e l'omertà.

Ne consegue un secondo profilo sulla tutela delle vittime riguardante la mancanza di strumenti strutturali, non episodici, idonei a garantire assistenza alle vittime medesime, una volta acclarata la condizione di sfruttamento lavorativo.

È molto frequente, soprattutto subito dopo gli arresti in flagranza di reato del datore di lavoro o del caporale, la mancanza di una rete di solidarietà che garantisca assistenza sociale, economica, sanitaria, legale, linguistica e abitativa. A tal riguardo vi sono iniziative apprezzabili sul territorio, di regola promosse da un utile ed encomiabile partenariato tra pubblico e privato e specificamente tra associazioni, volontariato, prefetture ed enti locali. Si pensi ad esempio alla collaborazione tra l'Organizzazione internazionale della migrazione e l'Ispettorato nazionale del lavoro in materia di interventi per il contrasto al caporalato e la presa in carico delle vittime di sfruttamento e delle loro famiglie.

Anche sotto questo profilo la Commissione ritiene di evidenziare gli sviluppi positivi che potrebbero condurre a delineare un nuovo specifico modello di intervento a favore delle vittime, fondato sulla cooperazione tra strutture prefettizie, Procura della Repubblica, strutture sanitarie ed enti del

terzo settore. Siffatto modello appare l'archetipo di un necessario intervento solidaristico che, laddove già sperimentato spontaneamente, ha dato buoni frutti.

Inoltre, sul piano della più ampia capacità deterrente e sanzionatoria, si deve sottolineare che la legge 29 ottobre 2016, n. 199, per il contrasto al caporalato e allo sfruttamento del lavoro ha collegato l'applicazione del reato di cui all'articolo 603-*bis* del codice penale alla responsabilità amministrativa degli enti prevista dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

Quindi anche per il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro è prevista la responsabilità diretta dell'impresa che utilizza, assume o riceve manodopera indotta dallo stato di bisogno a lavorare in condizioni di sfruttamento.

A tal riguardo si deve sottolineare che la legge n. 199 del 2016 si rivolge a tutte le attività lavorative, con un efficace intervento ad ampio raggio che spazia dal diritto penale al diritto processuale, dal sistema retributivo fino alla responsabilità degli enti.

Nell'intento di assicurare un efficace contrasto sistemico, idoneo a colpire un'espressione criminosa ampiamente diffusa, l'intervento repressivo maggiormente efficace al fine di scoraggiare lo sfruttamento lavorativo e di indurre le imprese a non approfittare di lavoratori in stato di bisogno – forse più della pena prevista dall'articolo 603-*bis* codice penale – è costituito proprio dalla responsabilità amministrativa delle imprese.

Si tratta di una forma di responsabilità amministrativa da reato che però non ha avuto grande applicazione nei pur numerosi procedimenti giudiziari intrapresi.

Le cause di tale scarsa applicazione sono da ricercare probabilmente nelle difficoltà investigative o nella resistenza da parte degli organi di indagine a intervenire con sanzioni pecuniarie o interdittive molto incisive.

Si pensi infine che tra i più efficaci strumenti predisposti dalla legge n. 199 del 2016 e ancora poco utilizzati v'è anche il cosiddetto « controllo giudiziario dell'azienda ». Si tratta di una misura alternativa al sequestro dell'azienda, che per la prima volta anticipa a livello cautelare una valutazione ponderata della continuità dell'azienda, della tutela dell'occupazione e del valore dell'azienda.

Infatti, il giudice nomina un amministratore che si giustappone (e non si sostituisce) al datore di lavoro, lo affianca nella conduzione dell'impresa e lo autorizza al compimento delle attività, in modo non dissimile al *modus operandi* di un curatore *ad acta*.

Si badi che l'istituto del controllo giudiziario consente da un lato la tutela effettiva dell'occupazione e, dall'altro, la tutela di beni giuridici protetti dalla norma – quali la sicurezza, la dignità, la regolarità del lavoro –, nonché la tutela del patrimonio aziendale.

Pertanto, il « controllore giudiziario » è chiamato a un intervento legalitario, a controllare ma anche a cogestire l'azienda, per risanare e regolarizzare, con un ruolo da protagonista. Egli non ha responsabilità di scelte di politica aziendale ma ha la funzione di anteporre ad ogni

valutazione microeconomica, l'obiettivo di ripristinare la legalità dei rapporti di lavoro.

Purtroppo, anche tale istituto non ha ancora avuto l'ampia applicazione che la stessa norma consente.

Pertanto, con la presente relazione si analizzano i temi cruciali dello sfruttamento lavorativo, degli incidenti sul lavoro, della piaga delle condizioni di lavoro non degne degli esseri umani.

Filo conduttore di queste pagine è la tutela del lavoro sicuro e dignitoso, dei lavoratori, dello stato dei diritti umani e sociali e delle garanzie di ordine costituzionale che si devono ritenere inderogabili.

## **2. L'impatto sociale ed economico degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali**

L'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) stima che ogni anno nel mondo 2,8 milioni di persone muoiono per incidenti o malattie legate al lavoro. Di questi, circa 400.000 lavoratori sono vittime d'infortuni mortali e 2,4 milioni sono le morti causate da malattie professionali. A queste cifre si aggiungono più di 374 milioni di lavoratori vittime ogni anno d'infortuni sul lavoro non mortali ma che provocano lesioni gravi e portano ad assenze dal lavoro.

A livello europeo, nonostante negli ultimi trent'anni sono stati compiuti progressi significativi in materia di sicurezza e di salute sul lavoro, (tra il 1994 e il 2018 gli infortuni mortali sul lavoro sono diminuiti di circa il 70 per cento), nel 2018 si sono registrati ancora oltre 3.300 infortuni mortali e 3,1 milioni di infortuni non mortali; inoltre, ogni anno muoiono più di 200.000 lavoratori a causa di malattie professionali. (Fonte: Comunicazione della Commissione europea – Quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027 in un mondo del lavoro in evoluzione, 2021)

Per l'Italia si fa riferimento ai dati dell'INAIL, tenendo conto che nel 2020 occorre considerare l'effetto del COVID con situazioni atipiche di *lockdown* e *smart-working* che ha comportato dati non direttamente confrontabili con il periodo pregresso, oltre che nuovi elementi per lo studio dei dati relativi alla salute e sicurezza sul lavoro (SSL).



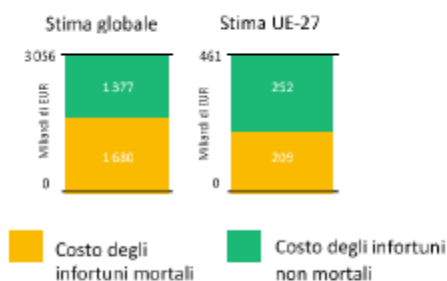
Questi dati peraltro rappresentano sicuramente una sottostima del fenomeno, come di seguito illustrato.

Anche il calcolo degli impatti economici e sociali della SSL nonostante gli sforzi di ricerca è finora riuscito a stimare probabilmente solo la punta dell'*iceberg*.

A livello mondiale gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali costano nel 2019 circa 3.050 miliardi di euro, quasi il 4 per cento del PIL e a livello europeo ca 460 miliardi di euro, oltre il 3,3 per cento del PIL (fonte comunicazione CE 2021).

A livello italiano, secondo recenti stime dell'INAIL il danno economico causato da infortuni e malattie professionali è risultato, nel 2007, pari a quasi 48 miliardi di euro, ovvero più del 3 per cento del PIL (*Andamento degli infortuni sul lavoro*, Dati Inail, luglio 2011).

**Figura 2: Costo sociale degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, 2019 (miliardi di EUR)**



**Fonte:** "Analisi comparativa internazionale sul costo delle malattie professionali e degli infortuni sul lavoro" (EU-OSHA, 2017), stima basata sui dati Eurostat e della Banca mondiale.

Un altro dato significativo è la stima del ROP (*Return On Prevention*), il ritorno dell'investimento in sicurezza e prevenzione da malattie e infortuni, che risulta pari a 2,2, ovvero ogni euro speso in SSL genera un valore più che doppio (analisi e-Labo su dati DGUV e EU-OSHA) <sup>(1)</sup>.

Pertanto, come si vede anche dai numeri relativi all'Italia, la pandemia COVID rappresenta un punto di discontinuità sia nei dati epidemiologici sia nelle relative implicazioni economiche e sociali, che dovrà essere approfondito insieme ad altri importanti cambiamenti che stanno avvenendo nel mondo del lavoro a fronte degli effetti combinati del progresso tecnologico, del cambiamento demografico, del cambiamento climatico, della globalizzazione e dell'organizzazione del lavoro (come lo *smart working* e le nuove professioni *green* e tecnologiche) <sup>(2)</sup>.

### 2.1. Valutazione del fenomeno e degli impatti economici e sociali

Come si evince dai dati si tratta di un fenomeno persistente nel tempo, oltre che socialmente costoso e che comporta un rischio maggiore per le giovani generazioni (come argomentato in uno studio pubblicato da Eu-Osha [https://oshwiki.eu/wiki/Young\\_workers](https://oshwiki.eu/wiki/Young_workers) ).

Le implicazioni della SSL sono molteplici ed impattano su numerosi ambiti:

- sociale
- pubblico
- aziendale/organizzativo
- sistema sanitario

<sup>(1)</sup> Per ulteriori approfondimenti: <https://publikationen.dguv.de/forschung/dguv-report/2800/dguv-report-1/2013e-calculating-the-international-return-on-prevention-foer-companies-costs-and-bene> e Report 2013 dell'International Social Security Association

<sup>(2)</sup> Per ulteriori approfondimenti: Istituto Superiore di Sanità <https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/sars-cov-2-sorveglianza-dati> , OMS <https://www.who.int/news/item/28-04-2020-who-calls-for-healthy-safe-and-decent-working-conditions-for-all-health-workers-amidst-covid-19-pandemic>

- sistema previdenziale
- compagnie di assicurazione

Risulta quindi fondamentale stimare i relativi impatti economici e sociali in quanto un miglioramento delle condizioni di lavoro consente l'aumento di produttività dei lavoratori, con conseguenze importanti sull'azienda e sulla società in generale.

Infatti, i Paesi i cui sistemi sanitari e di sicurezza sul posto di lavoro sono inefficaci impiegano risorse preziose per far fronte a infortuni e malattie evitabili. Una strategia nazionale forte comporta numerosi vantaggi:

- migliora la produttività grazie a un calo delle assenze per malattia;
- riduce i costi dell'assistenza sanitaria;
- mantiene in attività i dipendenti più anziani;
- promuove metodi e tecnologie di lavoro più efficienti;
- diminuisce il numero di persone che devono ridurre il proprio orario di lavoro per assistere un familiare.

Tuttavia la valutazione di questi impatti risulta di difficile identificazione o valutazione (Heinrich, 1959; EU OSHA (*European Agency for Safety and Health at Work*), 2017), perché contemporanea diverse voci difficili da stimare (D'Erario, et al., 2012).

## 2.2. L'importanza dei dati

Per affrontare un tema così delicato e di forte impatto sociale ed economico è necessario disporre di dati e di modelli « consistenti » anche per ottenere stime « robuste ». In questo senso, la letteratura sull'argomento risulta abbastanza copiosa e solida dal punto di vista scientifico, ma anche i recenti studi in materia a livello europeo sottolineano la necessità di trovare un modello *standard* di riferimento sia per l'individuazione dei dati epidemiologici sia per le stime degli impatti sociali ed economici, sicuramente molto significativi. Questo vale sia per la valutazione del problema a livello di Paese, sia per disporre di dati e stime confrontabili tra Paesi.

Per quanto riguarda i dati epidemiologici di riferimento (i « casi da osservare » alla base anche delle valutazioni di impatto), i vari studi concordano che i dati « ufficiali » rappresentano una significativa sottostima, non solo per la « fisiologica » reticenza nel denunciare gli eventi (sia da parte del lavoratore che da parte dell'azienda) ma anche a causa di una serie di filtri che impediscono la registrazione di alcuni eventi in ogni fase del processo di definizione, classificazione e comunicazione degli stessi. Ad esempio non viene incluso il lavoro nero, il lavoro minorile e le varie tipologie di lavoro occasionale, e sono escluse alcune tipologie di professionisti; ci sono modalità diverse per conteggiare gli infortuni che non generano immediatamente malattie gravi (in Italia l'obbligo di comunicazione all'INAIL degli infortuni con prognosi inferiore ai tre giorni è iniziata ad ottobre del 2017) e comunque – soprattutto per le malattie professionali – non sempre si riesce ad individuare l'evento scatenante.

Le fonti a cui attingere sono le assicurazioni, registri aziendali, indagini sulla forza lavoro e sistema di sorveglianza della salute pubblica.

Il sistema di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro copre la maggior parte dei lavoratori nei Paesi industrializzati e questi dati possono essere utilizzati come *primary source* per i disturbi della salute legati al lavoro. I dati raccolti contengono informazioni sulla professionalità e il settore di lavoro dell'infortunato, informazioni demografiche e dettagli relativi ai disturbi, durata dell'assenza dal lavoro e spese mediche.

I sistemi di sorveglianza possono essere utili riguardo agli infortuni mortali e alle malattie professionali. Per ciò che riguarda le malattie (come, ad esempio, i tumori), sono difficilmente quantificabili poiché risulta difficile individuare la correlazione tra malattia e lavoro (Dorman, 2012).

In ogni caso, nonostante le fonti di dati a cui è possibile attingere, spesso non tutti gli infortuni vengono « contabilizzati », per motivazioni che dipendono dal sistema di « segnalazione » o per motivazioni soggettive.

### 2.3. *Impatto economico*

Il primo passo per individuare l'impatto economico degli incidenti sul lavoro consiste nell'analisi dei precedenti studi condotti in materia.

Infatti il principale problema nelle valutazioni degli impatti economici della salute e sicurezza sul lavoro è dato dal fatto che né le aziende né le istituzioni raccolgono documentazione sui costi correlati.

Nei principali studi esaminati per valutare l'impatto economico i costi vengono così articolati:

1. Costi diretti facilmente quantificabili in termini monetari, sono direttamente connessi all'oggetto di costo considerato.

2. Costi indiretti non definiti univocamente e che necessitano di altre stime (riduzione della produttività della forza lavoro dovuta all'infortunio, costi di sostituzione per l'assenza del lavoratore infortunato e degli straordinari necessari a recuperare il tempo perso, costo delle attività di indagine, compilazione di verbali e rapporti con le autorità di controllo, costi di *retraining* nel caso in cui al lavoratore infortunato venga modificata la mansione)

3. Costi intangibili che non rientrano nella contabilità aziendali e sono difficili sia da individuare che da stimare (per esempio, danno reputazionale) e spesso richiedono la « quantificazione economica » di un impatto eminentemente sociale (per esempio, dolore e sofferenza morale e psicologica)

Il sistema normativo europeo si basa su un approccio tripartito secondo il quale i lavoratori, i datori di lavoro e i governi sono strettamente coinvolti nello sviluppo e nell'attuazione delle misure in materia di SSL (fonte comunicazione CE 2021).

Questo approccio segna anche il percorso per articolare l'impatto delle voci di costo: per il lavoratore, per l'azienda e per la società.

Di seguito, una tabella riassuntiva e, a seguire, un focus specifico su ognuno.



	<b>Lavoratore</b>	<b>Azienda</b>	<b>Società</b>
<b>costi diretti</b>	spese sanitarie non coperte da assicurazione	Assenza retribuita per malattia	costi del SSN
	perdita di reddito durante l'assenza dal lavoro	Risarcimenti e assicurazione	programmi che indennizzano lavoratori e datori di lavoro
	Costi del caregiver	spese mediche a carico del datore di lavoro	sussidi aggiuntivi per la sostituzione del salario e il rimborso medico
		costi amministrativi e di giustizia	
<b>costi indiretti</b>	riduzione capacità lavorativa	Costi di presenzialismo (produttività ridotta quando la salute del lavoro è compromessa)	costi di giustizia
	potenziale perdita di reddito in futuro	Perdita di produzione conseguente al tempo di inattività	altri oneri connessi a pensionamento anticipato, disabilità, ecc.
		costi di reclutamento	
	pensionamento anticipato	danni di immagine	
<b>costi intangibili</b>	dolore e sofferenza morale e psicologica	Effetti negativi sui colleghi	
	cambiamento dello stile di vita (QUALY – Quality adjusted life years)	danni collaterali a macchinari e materiali	
	Disabilità (DALY – disability adjusted life years)	effetti negativi sui colleghi	
	ridotta capacità di accesso al mercato del lavoro		

La tabella illustra i costi sostenuti dai lavoratori che comprendono numerose variabili a seconda che si tratti di costi tangibili (economicamente valutabili) oppure di costi intangibili (difficilmente valutabili in termini monetari) (J. Mossink, M. De Greef, *Inventory of socioeconomic costs of work accidents*, European Agency for Safety and Health at Work, Luxembourg, 2002).

Ovviamente il costo maggiormente rilevante per i lavoratori riguarda certamente la perdita della qualità della vita, o, addirittura, la morte prematura risultante dagli infortuni o dalle malattie. La traduzione di questo impatto in termini economici è difficile e a volte distorto.

Per stimare e « monetizzare » questi costi, che riguardano perdite associate alla qualità della vita correlata allo stato di salute, si utilizza la stima in termini di anni di vita ponderati per qualità (QALY) e la stima in termini di anni di vita ponderati per disabilità (DALY), indici sintetici che misurano l'onere totale associato alle malattie, espresso in numero degli anni di vita in buona salute persi a causa di un decesso precoce o di una salute precaria o per/con disabilità.

Oltre alle voci di costo riportate in tabella ci possono essere altri costi indiretti o intangibili rilevanti. Ad esempio, i lavoratori con problemi di salute possono avere prospettive economiche peggiori rispetto a quelli in condizioni di salute migliori; possono acquisire debiti o perdere beni produttivi, come una casa o un'automobile.

Inoltre gli impatti economici sul lavoratore coinvolgono direttamente la famiglia e la comunità di appartenenza.

#### 2.4. Costi per l'azienda/datore di lavoro

I costi degli infortuni e delle malattie professionali aumentano i costi dell'impresa (nel breve termine) e diminuiscono i profitti (nel lungo periodo), anche a causa della mancanza di produttività (giornate di assenza del lavoratore, misure per riorganizzare il lavoro, sostituzione del lavoratore).

Gli effetti sui costi comprendono (Mossink & De Greef, 2002):

- assenza della vittima
- interruzione nei processi di produzione
- riorganizzazione del lavoro
- primo soccorso
- spesa per reclutamento/sostituzione di personale temporaneo e ricadute sui colleghi
- formazione del lavoro che sostituisce l'infortunato/deceduto
- danni ai macchinari
- aumento dei premi assicurativi
- effetti sui profitti:
- perdite di produzione (in base all'occupazione del lavoro, alla qualifica, ai tempi di produzione)<sup>(3)</sup>
- danno di immagine dell'azienda
- scarsa soddisfazione lavorativa

In tema di costi aziendali occorre inoltre considerare che la maggioranza degli infortuni, in particolare l'82 per cento di tutti gli infortuni sul lavoro e il 90 per cento degli infortuni mortali avvengono all'interno di piccole e medie imprese (Eurostat, *Statistical analysis of socio-economic costs of accidents at work in the European Union*, Luxembourg, 2004). E' evidente che questa tipologia di imprese, sia dal punto di vista finanziario che dal punto di vista organizzativo, sono strutturalmente meno resistenti ai problemi che si generano in seguito a fatti di gravità come gli incidenti sul lavoro.

#### 2.5. Costi per la società

Le voci di costo individuate rappresentano sicuramente una sottostima dell'impatto economico del fenomeno sulla società, anche perché più propriamente afferiscono all'impatto « sociale » difficilmente monetizzabile.

---

<sup>(3)</sup> La mancanza di produttività viene spesso stimata in base ai giorni d'assenza per malattia ma si reputa importante anche il « presenteeism » (ovvero il presenzialismo ma in condizioni non ottimali di salute), che pregiudica quindi la qualità e l'intensità di lavoro.

Come abbiamo visto nonostante diversi studi pubblicati sulla relazione tra incidenti sul lavoro e costi economici, identificare una stima del costo correlato è un compito complesso, dovuto sia alla mancanza di dati uniformi, sia alla mancanza di metodologie standardizzate. (Tompa, et al., 2021)

Un processo seguito per la stima dei costi è il cosiddetto « metodo dei 5 passi »:

1. definire l'obiettivo della valutazione e pianificare il processo;
2. costruire una lista di variabili ed indicatori in modo da decidere quali costi verranno tenuti in conto e quali no;
3. ricerca dei dati (*primary or secondary data*);
4. dare un valore monetario alle variabili e ai dati;
5. interpretare, utilizzare e affinare i risultati. In questo caso, potrebbe essere utile il « ritorno agli investimenti », rappresentato dal tempo necessario perchè gli utili compensino le perdite e il « rapporto costi-benefici » quale indicatore che, rapportando la somma dei costi su quella dei benefici, determina l'utilità delle decisioni intraprese.

Alcune ricerche utilizzano il modello noto come *market-pricing model*, incentrato sull'analisi dei costi dovuti a differenti fattori quali le ore di lavoro, i materiali utilizzati in azienda e la produzione.

Altri metodi sono:

- l'analisi costi-benefici, che consiste nell'assegnare un valore monetario ai costi e ai benefici totali di un progetto specifico per l'impresa o per la società in generale e raffronta i costi della prevenzione con i benefici;
- l'analisi dell'efficacia dei costi, volta a soppesare i risultati di un intervento in rapporto ai costi monetari. Gli effetti non devono essere espressi in termini monetari. Nelle analisi di costi-efficienza, questi sono calcolati in base al costo di malattia o in base al costo del personale
- il calcolo del costo totale degli infortuni e delle malattie legate al lavoro.

Un altro approccio fa riferimento al metodo *bottom-up* (dal basso verso l'alto) e al metodo *top-down* (dall'alto verso il basso).

Il primo (*bottom-up*) ricava i costi complessivi a partire dalle singole componenti delle spese, partendo dal presupposto che a ciascun caso di infortunio o malattia professionale sono associati a diversi tipi di costi e la somma dei costi di tutti i casi produrrebbe una stima dell'impatto economico totale dovuto a infortuni e malattia.

Il secondo (*top-down*) parte dai costi totali degli infortuni e delle malattie e stima la frazione derivante da fattori professionali. Quindi è possibile stimare i costi associati che spesso sono espressi in termini di indici sintetici delle condizioni di salute, come gli anni di vita, ponderati per qualità (QALY) e per la disabilità (DALY).

Da notare che spesso – soprattutto recentemente – gli studi condotti per stimare il « fardello » finanziario degli incidenti e delle malattie sul lavoro si focalizzano su una o più malattie (per esempioi tumore, salute mentale, disturbi muscolo-scheletrici), o sulle conseguenze di specifici rischi (per esempio esposizione al calore).

## 2.6. Impatto sociale

Sicuramente molto significativo è anche l'impatto sociale, ancorché difficilmente quantificabile, che riguarda i risvolti degli infortuni e delle malattie sul lavoro sulla qualità della vita <sup>(4)</sup>.

Inoltre le variabili esaminate possono anche trovare una « quantificazione economica » ed essere utilizzate nella valutazione degli impatti economici, prevalentemente nei costi intangibili.

Secondo Dorman (2012) i « costi sociali » devono essere intesi come la somma di tutti i costi collegati all'infortunio e alla malattia del lavoratore e possono essere espressi in termini di impatto sull'abilità della persona colpita da infortunio nel perseguire le sue principali attività sociali, incluso il lavoro, la cura dei membri della famiglia.

Le conseguenze sociali riguardano in modo diretto il lavoratore infortunato, ma l'impatto si estende anche ai membri della famiglia, ai colleghi di lavoro, alle compagnie di assicurazione.

Interessante a riguardo la rappresentazione grafica di Dembe (2001) che ha cercato di stimare le ripercussioni degli incidenti o delle malattie professionali sulla società, assumendo che abbiano anche un impatto sull'intera rete di relazioni del lavoratore: familiari, colleghi, fornitori di cure mediche, assicurazioni e una miriade di altri individui e gruppi.

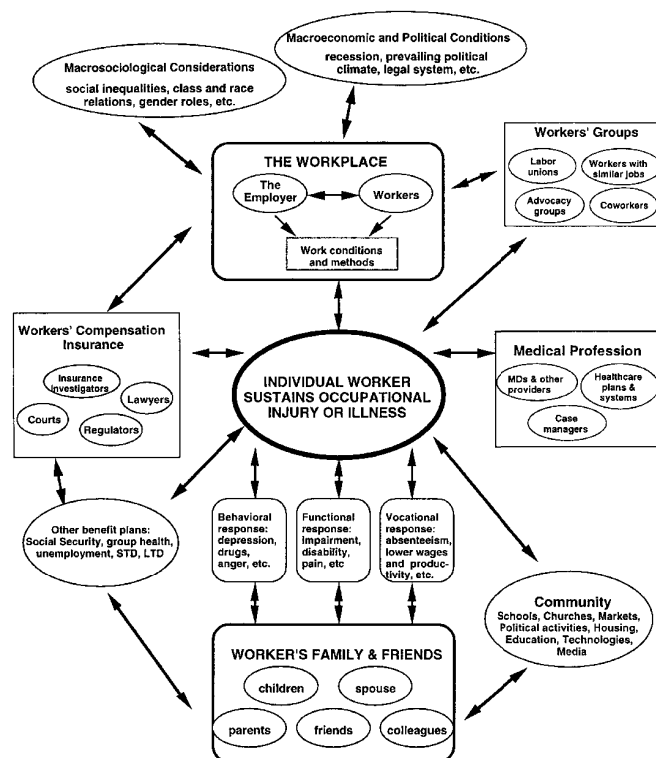


Figura 1 – Fonte Dembe 2001

<sup>(4)</sup> Per ulteriori approfondimenti: D. Keller, *Quantifying Social Consequences of Occupational Injuries and Illnesses: State of the Art and research agenda*, in *American Journal of Industrial Medicine*, 2001, vol. 40, 438-451

Lo stesso Dembe (2001) propone anche una tabella volta a schematizzare l'impatto sociale in base a *chi* è interessato, *come* sono influenzati, *dove* si verifica l'effetto e il *tipo* di effetto. Si può vedere come l'impatto sociale si estenda alla famiglia dell'infortunato, agli amici e ai colleghi del lavoratore (colonna 1) e in base al ruolo sociale esercitato (ruolo domestico, professionale, svago, tempo libero, civile, politico, religioso, economico, educativo, professionale, biologico e culturale, presenti nella colonna 2). L'influenza di un infortunio sul lavoro può estendersi a diversi contesti, tra cui case, luoghi di lavoro, cliniche mediche e istituzioni comunitarie, chiese, scuole, negozi, imprese, tribunali, le carceri (colonna 3). Sono possibili molteplici impatti, inclusi effetti professionali, psicologici, comportamentali, sociali, economici e funzionali (colonna 4).

Affected individuals and groups	Societal roles	Institutions and structures	Examples and manifestations
Work environment	Vocational	Workplaces	Vocational function
Injured Worker	Domestic	Hospitals/clinics	Reduced wages
Coworkers	Leisure	Homes	Diminished productivity
Employer			Unemployment
Management			Retraining
Office staff	Recreational	Neighborhoods	
Safety/health officials	Civic	Churches	Psychological and behavioral responses
Family and friends			Stress
Worker's family	Political	Schools	Depression
Worker's friends			Anger
Worker's colleagues	Religious	Stores/markets	Stigmatization
Worker's neighbors	Economic	Businesses	Isolation
Community			Violence
WC insurers	Educational	Courts	Suicide
Other insurers			Unhealthy behaviors, e.g., smoking, drugs
Health care providers	Professional	Prisons	Social effects
Labor unions			Medical care utilization
Other worker groups	Biological	Social care agencies	Household tasks
Employer groups			Interpersonal communication
Lawyers	Sociocultural		Family relationships
Judges			Sleep/sexual disruption
Regulators			Divorce
Lawmakers			Community involvement
			Discrimination
			Physical status and limitations
			Impairment
			Disability
			Pain
			Effects on activities of daily living

Figura 2 – Fonte Dembe (2001)

Ad esempio, una conseguenza di un infortunio sul lavoro potrebbe comportare l'incapacità del figlio di un lavoratore (colonna 1) di impegnarsi in attività ricreative (Colonna 2) a scuola (colonna 3) a causa della diminuzione del reddito familiare derivante dalla riduzione del salario del lavoratore infortunato (colonna 4).

Il progetto EU-OSHA « Costi e benefici della sicurezza e salute sul lavoro ».

I principali e più recenti studi sul tema fanno riferimento al progetto « Costi e benefici della sicurezza e salute sul lavoro » realizzato dall’Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA) <sup>(5)</sup> con l’obiettivo di sviluppare un modello per la determinazione degli impatti economici che aiuti ad effettuare stime affidabili dei costi (anno di riferimento 2015).

Gli approfondimenti realizzati da questo progetto (Tompa et al., 2019) hanno previsto un approccio in diverse fasi: *in primis* è stata stimata la disponibilità e la qualità delle fonti di dati nazionali e internazionali necessari per lo sviluppo della stima dei costi a livello europeo e si è concluso che in molti Paesi le fonti di dati disponibili erano insufficienti per una stima affidabile dell’onere economico degli infortuni e delle malattie professionali.

Il progetto quindi analizza e compara dati e stime di cinque Paesi <sup>(6)</sup> (EU OSHA, 2017), secondo i seguenti criteri:

- la disponibilità e qualità dei dati;
- la copertura geografica;
- il tipo principale di industria (servizi, industria, agricoltura);
- il sistema assicurativo (sanitario, previdenziale).

Per arrivare ad un modello di valutazione degli impatti, lo studio si concentra innanzitutto sulla stima dei dati epidemiologici di partenza. Come si vede dalla tabella sottostante, i dati per l’Italia risultano significativamente sovrastimati rispetto alle statistiche ufficiali e addirittura presentano la maggiore incidenza per 100.000 occupati in tutte le serie sia per gli infortuni che per le malattie, fatali e non fatali <sup>(7)</sup>.

**Table 1** Estimated incidence of work injuries and diseases<sup>a</sup>

Countries	Work injuries		Work diseases	
	Non-fatal <sup>b</sup>	Fatal	Non-fatal	Fatal
Finland	63,407 (2602)	35 (1.4)	67,795 (2782)	628 (25.8)
Germany	1,158,865 (2882)	450 (1.1)	1,088,793 (2708)	13,924 (34.6)
The Netherlands	99,880 (1201)	35 (0.4)	220,368 (2649)	3262 (39.2)
Italy	1,257,987 (5600)	543 (2.4)	638,448 (2842)	10,524 (46.8)
Poland	697,337 (4336)	301 (1.9)	454,090 (2823)	4663 (29.0)

<sup>a</sup>incidence are for 2015 or closest year available, <sup>b</sup>non-fatal injury cases with more than one day lost. Number in parenthesis represents incidence per 100,000 employed persons

Figura 3 – da Tompa et al. 2021 (anno di riferimento 2015)

Vengono considerate le tre categorie di costo: costi diretti, costi indiretti e costi intangibili e delle sotto-componenti chiave che sono state stimate separatamente.

<sup>(5)</sup> Per maggiori informazioni <https://osha.europa.eu/it/themes/good-osh-is-good-for-business>

<sup>(6)</sup> Finlandia, Germania, Olanda, Italia e Polonia

<sup>(7)</sup> Con questo s’intendono i casi in cui si perde più di un giorno lavorativo

## – Costi diretti:

- 1) costi sanitari formali pagati dal settore pubblico/dall'assicuratore;
- 2) spese generali / di amministrazione del settore pubblico/ dell'assicuratore
- 3) tempo impiegato di *caregiving* informale da parte della famiglia e della comunità;
- 4) spese vive dei lavoratori per prodotti e servizi sanitari, compresi i costi delle risorse associati alla ricerca di cure.

## – Costi indiretti:

- 1) perdite di produzione sul mercato dovute all'assenteismo e alla ridotta capacità lavorativa associata a un danno permanente;
- 2) buste paga/indennità accessorie associate a salari e stipendi;
- 3) costi di adeguamento del datore di lavoro,
- 4) costi di amministrazione assicurativa associati all'assicurazione invalidità/indennità dei lavoratori;
- 5) perdite di produzione domestica;
- 6) presenteismo associato all'attività lavorativa retribuita.

Costi intangibili: sono stati stimati i costi relativi alla qualità della vita utilizzando gli indici sintetici QALY e DALY.

L'analisi ha quindi previsto l'articolazione dei costi per lavoratore / famiglia e comunità di appartenenza, per il datore di lavoro e per il sistema / settore pubblico; l'impatto sulla società viene considerato come la somma di tutti i costi prima evidenziati.

	Worker, family and community	Employer	System/Public sector	Society
<b>Direct costs</b>	Share of formal healthcare cost <sup>a</sup> Informal caregiver costs Out-of-pocket costs	Share of formal healthcare costs <sup>a</sup>	Share of formal healthcare cost <sup>a</sup>	Worker, family and community
<b>Indirect costs</b>	Share of wage losses not compensated <sup>b</sup> Fringe/Payroll benefit losses Home production losses	Share of wages replaced <sup>b</sup> Employer adjustment costs Presenteeism	Share of wages replaced <sup>b</sup> Insurance administration costs	Worker, family and community + Employer + System/ Public sector
<b>Intangible costs</b>	Monetary value of health-related quality of life losses			

Note: <sup>a</sup> consiste nella percentuale di costi sostenuti per la salute dagli stakeholders. <sup>b</sup> consiste nella percentuale di guadagni persi dagli stakeholders.

Figura 4 – da Tompa et al. 2017

Dal punto di vista metodologico nello studio vengono applicati i due approcci *bottom-up* e *top-down*, confrontandone anche i diversi risultati (Tompa, et al., 2019). Viene costruito un modello *bottom-up*, tenendo conto dei costi diretti, indiretti e intangibili (impatto sulla vita e sulla salute), e viene costruito anche un modello *top-down*, basato sul valore monetario del DALY.

Confrontando gli esiti dei due approcci, è importante notare che essi non valutano fenomeni identici: benché vengano entrambi utilizzati per fornire una stima dell'impatto economico degli infortuni e delle malattie professionali, le componenti di questi modelli sono molto diversi. Il modello *bottom-up* fornisce informazioni più dettagliate per i responsabili delle politiche, tra cui ad esempio i costi diretti, indiretti e immateriali, nonché i costi per soggetto interessato. Tuttavia, il modello *top-down*, che sostanzialmente monetizza il valore di un anno di vita (sano) perso, include il valore intrinseco della vita umana che, secondo la teoria economica del benessere, va ben oltre la semplice contabilizzazione della produzione persa. Esso ha inoltre due vantaggi: richiede un tempo di gran lunga inferiore per essere sviluppato, e i confronti tra Paesi e regioni sono più facili, dal momento che si possono utilizzare fonti armonizzate a livello internazionale.

La tabella sottostante rappresenta la stima dell'impatto economico per ciascun Paese, stratificato per costi diretti, indiretti e intangibili. I costi indiretti sono la categoria di costo maggiore per tutte i paesi (ad eccezione della Polonia) mentre i costi intangibili sono la seconda categoria in ordine di grandezza.

È evidente che la stima dei casi epidemiologici di partenza incide significativamente anche sulla stima degli impatti economici. I costi per caso per l'Italia ammontano a 54.964 euro. L'incidenza stimata dei costi totali sul PIL è significativamente superiore ai dati europei conosciuti, e vede la percentuale più alta per la Polonia (10,2 per cento), mentre per l'Italia raggiunge il 6,3 per cento.

I costi per persona occupata (cioè il costo per ogni dipendente nella forza lavoro), ammontano a 4.667€ per l'Italia.

Peraltro neanche i ricercatori riescono completamente a spiegare i dati relativi al nostro Paese, attribuendo le motivazioni anche ad alcuni limiti intrinseci dello studio di seguito illustrati.



**Table 3: Estimated total economic burden for occupational injuries and diseases (2015)**

Country		Finland	Germany	The Netherlands	Italy	Poland
Number of cases		131,867	2,262,031	323,544	1,907,504	1,156,394
Direct costs	In million EUR	484	10,914	2,137	8,491	1,882
Direct cost, % total		8	10	9	8	4
Indirect costs	In million EUR	4,362	70,658	6,468	58,961	19,588
Indirect cost, % total		72	66	69	56	45
Intangible costs	In million EUR	1,196	25,557	5,147	37,392	22,311
Intangible cost, % total		20	24	22	36	51
Total economic burden	In million EUR	6,042	107,129	23,751	104,844	43,781
Percentage of GDP		2.9	3.5	3.5	6.3	10.2
Per case cost	In million EUR	45,816	47,360	73,410	54,964	37,860
Per employed person	In million EUR	2,479	2,664	2,855	4,667	2,722
GDP per employed person	In million EUR	86,016	75,692	82,159	73,565	26,738

*Figura 5 – da Tompa et al. 2021 e Tompa et al. 2019*

I costi totali più elevati da sostenere sono quelli a carico del lavoratore (ammontano al 67 per cento in Italia) e, successivamente, dei datori di lavoro (20 per cento). I costi più bassi vengono sostenuti dalla società / settore pubblico, con il 13 per cento.

**Table 4: Economic burden of occupational injury and disease distribution by stakeholder**

Country	Employer		Worker		System/society	
	In million EUR	%	In million EUR	%	In million EUR	%
Finland	1,325	22	3,800	63	916	15
Germany	21,534	20	64,813	61	20,782	19
The Netherlands	3,484	15	17,235	73	3,032	13
Italy	20,632	20	70,391	67	13,821	13
Poland	5,007	11	34,421	79	4,353	10

### 2.7. Studi condotti in altri Paesi

Di seguito vengono presentati i sistemi informativi di rilevazione e calcolo degli impatti sul tema degli incidenti sul lavoro adottati da altri paesi:

REGNO UNITO: *Annual accident cost calculator and incident cost calculator*. Si tratta di uno strumento interattivo disponibile sul sito dell'*Health and Safety Executive (HSE)*, che consente alle aziende inglesi di calcolare i costi dovuti agli incidenti sul lavoro e alle malattie professionali, offrendo in tal modo la possibilità di valutare i benefici finanziari che possono essere raggiunti attraverso migliori condizioni di SSL. Nel modello HSE sono riconosciute quattro categorie di esiti di salute a seconda che assumano la forma di lesioni o malattie e siano fatali o non fatali:

- (a) Gli incidenti mortali sono presi dai registri del datore di lavoro.
- (b) Gli infortuni non mortali non sono presi dai registri del datore di lavoro, poiché si ritiene che solo circa la metà sia correttamente denunciata. Invece, essi sono estrapolati dalle risposte a un modulo dell'indagine nazionale sulle forze di lavoro.
- (c) Anche le malattie non mortali sono identificate dall'indagine sulla forza lavoro
- (d) Le malattie mortali non fanno attualmente parte del sistema.

I costi del datore di lavoro sono relativamente modesti con la metodologia HSE. In questo caso, i datori di lavoro sostengono solo i costi diretti. I premi assicurativi per indennizzare la responsabilità in materia di SSL sono un'altra voce di costo significativa. I datori di lavoro pagano un costo amministrativo per incidente, che si presume essere uguale in tutte le aziende; sostengono anche una spesa per l'adozione di misure per mantenere la produzione, come la riorganizzazione del processo lavorativo. In pratica, l'indennità di malattia e i premi assicurativi rappresentano quasi tutti i costi del datore di lavoro individuati dalla metodologia HSE.

I costi dei lavoratori sono maggiori. La ragione principale di ciò è che l'HSE prende in prestito una metodologia dall'analisi del trasporto su strada che assegna i costi monetari al dolore e alle difficoltà derivanti da incidenti

sia mortali che non fatali. A parte questo, i lavoratori perdono la retribuzione durante la loro assenza dal lavoro, a meno che non ricevano un'indennità di malattia dai datori di lavoro o non siano rimborsati da sussidi di invalidità finanziati dallo Stato.

La quota del governo nel costo totale è pari a quella dei datori di lavoro. Il Regno Unito ha un programma assicurativo completo, che fornisce un reddito sostitutivo ai lavoratori che non possono continuare a lavorare a causa di infortunio o malattia professionale, nonché un servizio sanitario nazionale finanziato con fondi pubblici. Pertanto tutte le prestazioni mediche erogate alle vittime di infortuni e malattie professionali sono spese al pubblico ad eccezione di una piccola quota prelevata da soggetti privati. Si noti che i mancati guadagni dovuti ad assenze o ritiri dalla forza lavoro a seguito di eventi di infortuni sono considerati in questa metodologia come costi sociali, poiché si presume che la riduzione dell'offerta di lavoro costituisca una riduzione dell'utilizzo del lavoro a livello macroeconomico.

DANIMARCA: *Systematic accident cost analysis (SACA)*. Si tratta di un metodo sviluppato in Danimarca nel 2001, testato in nove aziende danesi in tre diversi settori industriali. Esso è diviso in tre fasi: a) identificazione degli incidenti sul lavoro, b) stima dei costi degli incidenti, c) fattibilità della possibile integrazione del calcolo dei costi degli infortuni nel sistema contabile delle aziende. Le voci di costo includono: i costi del personale e di gestione del tempo, acquisti di materiali e servizi esterni, le ammende.

SPAGNA: *Metodologia para le evaluacio'n economica de los accidents de trabajo* (Istituto nacional de seguridad e higiene en el trabajo -INSHT). Si tratta di un metodo di facile compilazione utile alla prevenzione degli incidenti nelle aziende che consente di valutarne i costi quanto più possibilmente corrispondenti alla realtà. Nella prima fase i costi sono raggruppati in: tempo perso, costi dei materiali, costi generali (per esempio costi assicurativi), tempo dedicato all'incidente da altro personale dell'impresa (per esempio costi amministrativi, costi del servizio di prevenzione, costi legali, ecc), la mancata produzione. Successivamente si definiscono le variabili che possono influenzare i costi precedentemente individuati. Le variabili individuate sono: gravità della lesione, tipologia di incidente, numero dei lavoratori, qualifica dei lavoratori, ecc. La valutazione avviene a partire dai dati raccolti in un questionario che prende in considerazione ciascuno dei cinque gruppi di costo in precedenza individuati nella prima fase.

OLANDA: *Eurocost Model*. Si tratta di un modello che stima i costi dovuti agli infortuni verificatisi all'interno di un determinato periodo (*incidence-based approach*), ovvero tra il verificarsi del danno e il momento del recupero totale dell'infortunato o della sua morte. Il modello Eurocost utilizza i dati riguardanti l'incidenza degli infortuni registrati all'interno dei sistemi di sorveglianza dei Paesi europei (dove i dati sono disponibili). Il modello calcola le spese sanitarie dovute ad infortunio, a livello del singolo paziente, moltiplicando l'incidenza con la media dei costi medici per paziente.

### 2.8. *Riflessioni conclusive*

L'analisi compiuta mette in risalto l'estrema difficoltà nel riuscire a definire calcoli attendibili in tema di ricadute economiche dovute alla SSL. Le difficoltà sono tali da rendere poco attendibile dal punto di vista scientifico ogni risultato e di conseguenza non idoneo a supportare decisioni di *policy*. Non è un caso che gli studi sul tema non siano particolarmente numerosi.

Tali difficoltà hanno varie cause. La prima è relativa alla attendibilità dei dati epidemiologici. Gli unici dati attendibili sono quelli relativi alle banche dati dell'INAIL, tuttavia per generale ammissione, le denunce non necessariamente rappresentano la realtà fattuale, non comprendendo il cosiddetto « numero oscuro » degli incidenti (effettivi ma non denunciati).

Come è ovvio laddove la base informativa si basa su denunce, ci sono due problemi. Il primo è che non sempre le denunce vengono fatte in modo corretto, sia perché ci può essere la volontà di nascondere il fatto sia perché un determinato incidente è interpretato in modo scorretto nel nesso di causalità tra malattia e lavoro.

Nel primo caso parliamo per esempio del fenomeno del lavoro nero o di mancate denunce, nel secondo caso delle modalità di aggregazione dei dati che possono portare ad indicatori che includono fenomeni diversi (per esempio solo infortuni sul lavoro o anche malattie provocate dal lavoro ecc.).

La seconda causa attiene ai modelli di analisi, cioè alle modalità di imputazione di « costi » dovuti al SSL ai diversi soggetti sociali, cioè l'impresa, il lavoratore, la pubblica amministrazione e la società nel suo complesso. Anche in questo caso non c'è un modello univoco e i costi sono in buona parte di natura indiretta e immateriale e quindi solo oggetto di stime in base ad ipotesi e non a rilevazioni dirette. Si pensi ai costi giudiziari, processuali, legali, conseguenti agli incidenti che si riverberano anche a distanza di anni dai fatti lesivi (come nel caso delle malattie professionali).

Da questi elementi deriva una forte variabilità delle stime.

In particolare nel caso italiano le stime variano addirittura, come si è visto, dal 3 per cento di peso sul PIL al 6 per cento. Tutto dipende dai dati epidemiologici di partenza e dalla loro interpretazione. Così come deriva una difficile comparazione dei dati a livello internazionale, come da più parti segnalato.

In sostanza, « nonostante negli ultimi anni si siano sviluppati vari metodi e strumenti per stabilire i costi della salute sul lavoro, non esiste ancora un reale strumento di stima data la complessità e la molteplicità di fattori da prendere in considerazione » (D'Erario, et al., 2012).

Si ritiene che proprio questa grande difficoltà di misurazione del fenomeno, sia nei suoi aspetti immediati (entità degli infortuni sul lavoro) sia nelle sue conseguenze economiche e sociali, contribuisca in modo significativo a renderlo difficilmente governabile ma fortemente indicativo del peso specifico che assume nella bilancia economica.

Ne consegue che l'adozione di un sistema di misurazione condiviso dei costi economici e sociali dovuti agli infortuni sul lavoro costituisce a nostro

avviso un obiettivo politico in sé, necessario a fare evolvere a livelli superiori le politiche di contrasto e mitigazione degli incidenti sul lavoro e in genere dello sfruttamento lavorativo.

In esito all'analisi economica, per ponderare il peso specifico che hanno gli incidenti sul lavoro sulla bilancia economica del nostro Paese si deve tener conto dei costi e dei benefici per il nostro sistema economico e sociale. Occorre tenere insieme in una valutazione complessiva innanzitutto i costi non solo per la singola impresa ma per tutta la spesa pubblica: si pensi ai costi sanitari, amministrativi, giudiziari, legali che gravano sullo stato sociale.

Tale valutazione, affinché i dati rappresentino fedelmente la realtà, deve prendere in considerazione anche la diversità del peso che hanno tali costi nelle diverse aree economiche e geografiche del Paese che rappresentano uno specifico contesto lavorativo. Soltanto andando oltre la mera raccolta dei dati in materia di infortuni e procedendo ad un'analisi sistematica di tali dati unitamente a tutti gli altri costi si potrà giungere ad un quadro diversificato sul territorio che sia l'immagine concreta e reale del costo complessivo che sostiene il Paese a causa dell'illegalità del lavoro. Mettendo insieme tutti i costi, declinati per le varietà territoriali, si può coniare un indicatore che non sia una sommatoria di elementi statistici ma la risultante del peso sociale, economico, amministrativo della non sicurezza.

A fronte di tale dato sulle poste passive occorre anche valutare i benefici complessivi che derivano dalla applicazione delle normative in materia di sicurezza e più ampiamente di regolarità del rapporto di lavoro, ad esempio considerando il *return on prevention* per l'Italia (in vari Paesi del mondo si attesta su 2,2, cioè per ogni euro speso v'è un ritorno positivo che va oltre il doppio). Questo nuovo indicatore cui devono convergere le metodologie di analisi economica, giuridica, finanziaria, amministrativa, sociale, può essere l'unico vero indice di legalità e di illegalità del lavoro nel nostro Paese.

Tenendo conto dei principi costituzionali di uguaglianza e tutela del lavoro, anche quale principio fondante la nostra democrazia, nonché della recente riforma dell'articolo 41, comma secondo, della Costituzione, che limita la libertà di iniziativa economica oltre che con riferimento ai parametri della libertà, dignità umana e sicurezza, anche a quelli della salute e dell'ambiente, si vuole evidenziare che costituisce un preciso obbligo delle istituzioni tecniche e statistiche, quali l'Ispettorato nazionale del lavoro, l'INAIL, l'INPS, l'Istituto superiore della sanità, l'ISTAT etc, ancor prima della comunità scientifica, quello di elaborare un indicatore della valutazione non microeconomica ma macroeconomica e macrosociale che consenta di misurare complessivamente il malessere del lavoro illegale.

### **3. Le nuove forme di sfruttamento in un mondo del lavoro in trasformazione: il caporalato digitale e le cooperative spurie**

I mercati del lavoro e le società sono in rapida evoluzione: nuove opportunità e nuove sfide emergono dalla globalizzazione, dalla rivoluzione

digitale, dal mutamento dell'organizzazione del lavoro e dagli sviluppi sociali e demografici.

Il mondo del lavoro è sicuramente l'ambito nel quale si riflette il progresso complessivo di un Paese, di conseguenza la protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori, sancita dai Trattati<sup>(8)</sup> e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,<sup>(9)</sup> rappresenta uno degli elementi basilari di un'economia al servizio dei cittadini.

Il diritto ad un luogo di lavoro sano e sicuro che si riflette nel principio 10 del Pilastro europeo dei diritti sociali<sup>(10)</sup> è oggi riaffermato con vigore dalla Commissione europea nella Strategia europea per la salute e sicurezza sul lavoro (SSL) adottata il 28 giugno 2021.<sup>(11)</sup>

L'emergere di nuove forme organizzative, modelli aziendali e tipologie di contratto ha determinato un mutamento radicale del concetto stesso di lavoro che necessita di un impegno globale per gestire il cambiamento sul presupposto che il modo più efficace per proteggere la sicurezza sul lavoro è restituire dignità al lavoro e maggiori diritti alle persone che lavorano.

La pandemia di COVID-19 ha accentuato tali complessità e ha definitivamente dimostrato quanto la sicurezza sui luoghi di lavoro sia fondamentale non solo per proteggere la salute dei lavoratori, ma anche per il funzionamento della nostra società e per la continuità delle attività economiche e sociali.

Il tema della salute e della sicurezza sul lavoro nel nostro Paese riguarda prima di tutto l'atavica carenza strutturale di una strategia capace di garantire sufficienti investimenti per la prevenzione e la protezione ed è

---

<sup>(8)</sup> L'articolo 151 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce che l'Unione e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione.

<sup>(9)</sup> L'articolo 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce che ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro che ne rispettino la salute, sicurezza e dignità, a una limitazione della durata massima del

lavoro, a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a un congedo retribuito.

<sup>(10)</sup> Il pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato a Göteborg il 17 novembre 2017, esprime principi e diritti fondamentali per assicurare l'equità e il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale nell'Europa del 21° secolo. Ribadisce alcuni dei diritti già presenti nell'*acquis* dell'Unione. Aggiunge nuovi principi per affrontare le sfide derivanti dai cambiamenti sociali, tecnologici ed economici. Affinché i principi e i diritti siano giuridicamente vincolanti, è prima necessario adottare misure specifiche o atti normativi al livello appropriato.

Il principio n. 10 in particolare stabilisce che: *a. I lavoratori hanno diritto a un elevato livello di tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro. b. I lavoratori hanno diritto a un ambiente di lavoro adeguato alle loro esigenze professionali e che consenta loro di prolungare la partecipazione al mercato del lavoro. c. I lavoratori hanno diritto alla protezione dei propri dati personali nell'ambito del rapporto di lavoro.*

<sup>(11)</sup> Con l'obiettivo di anticipare e gestire il cambiamento, la Commissione dedica particolare attenzione alla necessità per la Ssl di rispondere alle innovazioni generate dalle transizioni verde e digitale, accelerate anche dai piani di ripresa e resilienza, nonché dalle dinamiche demografiche che stanno già determinando un invecchiamento della popolazione lavorativa. In proposito, richiama a riferimento il proprio studio Industria 5.0 – verso un'industria più sostenibile, resiliente, incentrata sull'umano del 7 gennaio 2021 che propone una visione per conciliare diritti e bisogni dei lavoratori con i processi di transizione verde e digitale e il libro verde sull'invecchiamento demografico del 27 gennaio 2021.

più evidente quando si chiede ai lavoratori di adattarsi alle innovazioni ed alle rapide trasformazioni che investono il mondo del lavoro.

La figura del datore di lavoro, sempre più evanescente, costituisce spesso l'occasione favorevole per la nascita di nuovi fenomeni di sfruttamento del lavoro quale ad esempio il caporalato digitale dove i lavoratori della *gig economy* hanno sostituito i braccianti agricoli.

Il luogo e l'orario di lavoro sono oggi concetti fluidi, affrancati dalle classiche nozioni normative che necessitano di una disciplina specifica in grado di tutelare le nuove esigenze di sicurezza.<sup>(12)</sup>

Le nuove tecnologie stanno mutando radicalmente la dimensione spaziotemporale dei luoghi di lavoro. Per i *rider*, i luoghi di lavoro sono le città, per i nuovi operai dell'Industria 4.0 vi sono i cosiddetti *cyberphysical workplace* – luoghi di lavoro in cui *software* ed algoritmi sono complementari agli *hardware*: macchine, robot, computer, braccialetti o visori di realtà aumentata. Per entrambi, il tempo di lavoro è ormai calcolato minuziosamente sul tempo effettivamente lavorato e valutato da scrupolosi ed invasivi strumenti di *performance metrics*.

Ma il pericolo più profondo è che l'algoritmo e, più in generale, l'intelligenza artificiale possano diventare uno strumento prescrittivo senza controllo.

Gli algoritmi funzionano principalmente come sistemi atti a produrre canoni da considerare lo *standard* al quale adeguarsi per massimizzare le *performance* dei lavoratori. Questi congegni, inoltre, utilizzano i medesimi *standard* anche per dirigere, controllare ed eventualmente sanzionare i lavoratori.

Nell'organizzazione dei fattori di produzione l'utilizzo dell'algoritmo si traduce sostanzialmente in una gestione dei lavoratori affidata quasi totalmente ai computer, che assicurano processi di selezione e gestione del lavoro più efficaci poiché riducono drasticamente i tempi ed evitano l'intervento umano.

L'ingresso massiccio dell'utilizzo delle tecnologie digitali ha incoraggiato l'espansione delle imprese, soprattutto nel settore logistico, dove è attualmente presente un processo di estrazione del profitto dal lavoro che

---

<sup>(12)</sup> Il 7 dicembre 2021, è stato sottoscritto – all'esito di un approfondito confronto con le Parti sociali promosso dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, il « *Protocollo nazionale sul lavoro in modalità agile* » con lo scopo di fornire a imprese e lavoratori del settore privato le linee guida con cui disciplinare, nella contrattazione collettiva, il lavoro agile. I punti di principale attenzione del protocollo sono: – accordo individuale; – organizzazione del lavoro agile e regolazione della disconnessione; – luogo di lavoro; – strumenti di lavoro; – salute e sicurezza sul lavoro; – infortuni e malattie professionali; – diritti sindacali; – parità di trattamento e pari opportunità; – lavoratori fragili e disabili; – welfare e inclusività; – protezione dei dati personali e riservatezza; – formazione e informazione; – osservatorio bilaterale di monitoraggio; – incentivo alla contrattazione collettiva. Di particolare rilevanza l'abbandono della nozione di orario di lavoro, e quindi di lavoro straordinario nei periodi di smart working, l'obbligo di individuare sempre, in ogni caso, la fascia di disconnessione, la possibilità per il lavoratore sospendere la prestazione lavorativa fruendo di permessi, la libertà per il lavoratore di individuare il luogo ove svolgere la prestazione in modalità agile, purché lo stesso abbia caratteristiche tali da consentire condizioni di sicurezza e riservatezza lasciando alla contrattazione collettiva la possibilità di individuare i luoghi idonei per motivi di sicurezza personale o protezione, segretezza e riservatezza dei dati. Restano in ogni caso confermati gli obblighi del datore di lavoro, già previsti dalla legge, in tema di salute e sicurezza, di formazione e di informazione, di divieto di discriminazione.

catalizza la precarietà dell'occupazione attraverso lo sviluppo del fenomeno dell'intermediazione illegale della forza lavoro e del meccanismo delle finte cooperative.

Un fenomeno sfruttato soprattutto dalle multinazionali al quale occorre prestare particolare attenzione vista la sua rapida estensione anche ad altri settori quali quello manifatturiero e dei servizi.

La spasmodica ricerca di risparmio dei costi attuata spesso a svantaggio della sicurezza sul lavoro è attuata per lo più per il tramite di società cooperative « spurie » costituite ed estinte per la durata di un appalto o di un subappalto.

Si tratta, spesso, di soggetti che utilizzano manodopera irregolare o applicano ai dipendenti contratti collettivi che garantiscono ai lavoratori meno diritti e meno tutele di quelli previsti dal contratto nazionale di categoria della logistica e dei trasporti.

L'articolo 29 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, disciplina la responsabilità solidale nell'ambito dell'appalto di opere o servizi a carico del committente per i crediti retributivi vantati dai lavoratori dipendenti verso il datore di lavoro-appaltatore e per le obbligazioni contributive di cui sono titolari gli enti previdenziali e, si aggiunge, ampliandola, a quella prevista a carico dei committenti dall'articolo 1676 del codice civile

La norma, tuttavia, appare ora – dopo innumerevoli modifiche – insufficiente a salvaguardare i lavoratori utilizzati all'interno di processi produttivi frammentati che prevedono il frequente ricorso a catene di appalti e subappalti.

Il citato articolo 29, infatti, contrariamente a quanto prevedeva l'abrogato articolo 3 della legge 23 ottobre 1960, n. 1369 per gli appalti interni, non prevede alcuna garanzia di parità di trattamento per i lavoratori impiegati nell'appalto diversamente da quanto previsto dall'articolo 29 del decreto legislativo n. 276 del 2003 per i lavoratori somministrati<sup>(13)</sup>.

Una modifica normativa dell'articolo 29 del decreto legislativo n. 276 del 2003 sarebbe pertanto auspicabile, con l'introduzione dell'obbligo di parità del trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti del committente, in assenza della quale il lavoratore dell'impresa appaltatrice si troverà sempre in una posizione di debolezza contrattuale rispetto a quello dell'impresa appaltante, ovvero imponendo ai dipendenti dell'appaltatore la disciplina della contrattazione collettiva propria del committente.

Un intervento analogo è stato di recente previsto dal decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n.108, nella regolamentazione degli appalti in ambito pubblico. In particolare il comma 1, lettera *b*), numero 2 dell'articolo 49, che ha

---

<sup>(13)</sup> Analogamente a quanto previsto in tema di lavoro a termine, a tempo parziale, lavoro intermittente e lavoro ripartito, il comma 1 dell'art. 23 dispone che « *i lavoratori dipendenti dal somministratore hanno diritto a un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte. Restano in ogni caso salve le clausole dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 24 giugno 1997, n. 196* ».



modificato il comma 14 dell'articolo 105 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, ha previsto che « *il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale, inclusa l'applicazione dei medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto ovvero riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente principale* ».

Infine il sistema delle tutele potrebbe avvantaggiarsi dalla previsione di un ampliamento della responsabilità solidale del committente, oggi confinata alle sole obbligazioni retributive, riferita alla scelta da parte del committente nella scelta dell'appaltatore o subappaltatore.

Per rendere effettive le tutele si rende indispensabile agire sul piano dei controlli aumentando le risorse, umane e materiali, adeguandole alle nuove esigenze attraverso specifici interventi normativi sia sul piano repressivo, ma ancor più sul piano preventivo.

La strada è senz'altro quella intrapresa con l'emanazione del cosiddetto « decreto fiscale », il decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, recante « Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili », pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 252 del 21 ottobre 2021, che ha previsto un rafforzamento del sistema dei controlli e delle nuove funzioni attribuite all'Ispettorato nazionale del lavoro (INL).

Resta tuttavia da risolvere sicuramente il problema della frammentazione delle competenze attraverso l'istituzione di un'agenzia unica in grado di coordinare e gestire gli interventi ottimizzando le risorse disponibili attraverso l'integrazione delle banche dati a disposizione degli organi di controllo garantendo ad esempio un accesso a quella dell'Agenzia delle entrate.

Più complesso ed articolato è il quadro normativo che tenta faticosamente di disciplinare l'automazione del lavoro prodotta dalle nuove tecnologie, un fenomeno che investe l'economia mondiale e travalica i confini nazionali riguardando perlopiù imprese multinazionali e talvolta lavoratori transfrontalieri.

E' la nuova sfida che impone di aggiornare la disciplina vigente a salvaguardia della dignità e salute dei lavoratori, sia con riferimento al momento e al luogo in cui viene svolto il lavoro per i rischi connessi ai nuovi strumenti e macchinari sia con riferimento alle possibili problematiche psico-sociali derivanti dallo stress generato nell'ambiente di lavoro dalla connessione continua, dalla mancanza d'interazione sociale, dall'espansione dell'uso delle tecnologie di informazione e di comunicazione, tutti fenomeni in grado di generare l'insorgere di rischi addizionali.

In Italia e nei Paesi dell'Unione europea il tema non è stato sinora affrontato con interventi generali di disciplina del lavoro ma attraverso interventi settoriali dedicati essenzialmente ai ciclofattorini, che sono

diventati la figura emblematica del conflitto sociale accesi attorno al lavoro su piattaforma.<sup>(14)</sup>

In ambito nazionale nella *Gazzetta Ufficiale* n. 257 del 2 novembre 2019 è stata pubblicata la legge 2 novembre 2019, n. 128, di conversione del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101 (cosiddetto « decreto-legge tutela lavoro e crisi aziendali »). La disciplina interviene in particolar modo in favore di alcune categorie di lavoratori particolarmente deboli quali i *riders*, qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme digitali. Le tutele prevedono la copertura assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e la previsione di una retribuzione di base, senza tuttavia garantire che la situazione occupazionale delle persone che lavorano mediante piattaforme di lavoro digitali corrisponda, a livello giuridico, ai loro effettivi contratti lavorativi.

Ma è soprattutto in ambito europeo che si stanno moltiplicando le iniziative legislative, a cominciare dalla direttiva volta a regolare la *gig economy*, la direttiva (UE) 2019/1152 /UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea (cosiddetta « direttiva trasparenza »).

In risposta alle nuove sfide la Commissione europea ha adottato, il 28 giugno 2021, il Quadro strategico dell'Unione europea in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, che prevede tre obiettivi principali:

1. anticipare e gestire il cambiamento nel mondo del lavoro determinato dalle transizioni verde, digitale e demografica.
2. migliorare la prevenzione agli incidenti e alle malattie sul lavoro.
3. accrescere la preparazione per ogni potenziale futura crisi sanitaria.

La Commissione ha messo l'accento sulla circostanza che la robotizzazione, l'uso dell'intelligenza artificiale e la maggiore prevalenza del lavoro a distanza riducono i rischi di attività pericolose, ma pongono anche una serie di sfide dovute sia all'aumento dell'irregolarità nel momento e nel luogo in cui viene svolto il lavoro, sia ai rischi relativi a nuovi strumenti e macchinari ed anche ai rischi psico-sociali.<sup>(15)</sup>

---

<sup>(14)</sup> Finora la risposta più rilevante a questa naturale conflittualità è venuta dalla giurisprudenza della maggior parte dei Paesi Europei interessati dal fenomeno: Cass. 24 gennaio 2020, n. 1663; Tribunale di Bologna 31 dicembre 2020 in materia di discriminazione; Cour de Cassation, Chambre social, 28 novembre 2018, n. 1737, per i *riders* di Takeaway, e Cour de Cassation, Chambre sociale, 4 marzo 2020, n. 374, per i *drivers* di Uber in Francia; BundesArbeitsgericht (Bag), 1° dicembre 2020, 9 AZR 102/20, a proposito dei *crowdworkers* in Germania; Tribunal Supremo Sala de lo Social, Pleno, 25 settembre 2020, n. 805, per i *repartidores* di Glovo in Spagna

<sup>(15)</sup> Attualmente si stima che i problemi di salute mentale affliggano 84 milioni di europei, metà dei lavoratori considerano lo stress una criticità comune del loro ambiente di lavoro. Si valuta che lo stress genera il 50% delle giornate lavorative perse in Ue.

Gli effetti della pandemia hanno portato il 40% dei lavoratori a lavorare da remoto a tempo pieno con l'effetto di confondere la separazione tra tempo di vita privata e tempo del lavoro, generando problemi quali la connessione continua, la mancanza d'interazione sociale, l'espansione dell'uso delle tecnologie d'informazione e comunicazione (Tic), che hanno generato l'insorgere di rischi addizionali per gli aspetti psicosociali ed ergonomici.

Di recente – il 9 dicembre 2021- la Commissione europea ha proposto un pacchetto di misure che mirano a migliorare le condizioni del lavoro mediante piattaforme digitali e a rinforzare la crescita sostenibile delle aziende, tra le quali la preparazione di una direttiva per la tutela dei lavoratori delle piattaforme digitali.

Contestualmente è stata approvata una comunicazione che definisce l’approccio e le misure dell’Unione europea sul lavoro mediante piattaforme digitali. Queste ultime sono integrate da azioni che le autorità nazionali, le parti sociali e altri soggetti interessati dovrebbero adottare al loro livello. La comunicazione mira inoltre a gettare le basi per lavorare a future norme globali per un lavoro di alta qualità mediante piattaforme digitali.

Infine un progetto di orientamento che chiarisca l’applicazione del diritto dell’Unione europea in materia di concorrenza ai contratti collettivi dei lavoratori autonomi individuali che cercano di migliorare le loro condizioni di lavoro, compresi coloro che lavorano mediante piattaforme di lavoro digitali.

L’obiettivo generale è il miglioramento delle condizioni di lavoro e dei diritti sociali delle persone che lavorano con piattaforme (articolo 1, paragrafo 1).<sup>(16)</sup>

A questo scopo, la proposta di direttiva individua tre obiettivi specifici: 1) garantire la corretta qualificazione giuridica del rapporto di lavoro e il conseguente accesso ai diritti relativi al rapporto stesso e alla protezione sociale; 2) garantire equità, trasparenza e responsabilità nella gestione algoritmica dei rapporti di lavoro; 3) aumentare la trasparenza, la tracciabilità e la consapevolezza degli sviluppi del lavoro con le piattaforme e migliorare l’applicazione delle norme vigenti per tutte le persone che lavorano attraverso le piattaforme, comprese quelle che eseguono prestazioni transfrontaliere.

L’intervento europeo è volto innanzitutto ad escludere ai lavoratori su piattaforma il riconoscimento di un terzo *status* speciale rispetto al lavoro subordinato e a quello autonomo, garantendo a tutti la corretta qualificazione giuridica del rapporto di lavoro con la previsione di una presunzione relativa di subordinazione.<sup>(17)</sup>

È previsto, a tal fine un elenco di criteri di controllo volti a determinare in concreto l’ambito della presunzione: nel caso in cui la piattaforma

---

<sup>(16)</sup> La relazione (Explanatory memorandum) alla Proposta di Direttiva stima che circa 28 milioni di persone lavorino attualmente su piattaforme digitali nell’Unione Europea come lavoratori autonomi, con una previsione di crescita di circa 43 milioni di addetti entro il 2025.

<sup>(17)</sup> Le disposizioni relative sono contenute negli artt. 3-5 della Proposta di Direttiva: l’art. 3, par. 1 impone agli Stati di prevedere una procedura di qualificazione del rapporto di lavoro per «ogni persona che svolge lavoro su piattaforma nell’Unione che ha, o che in base a una valutazione dei fatti può essere considerata avere, un contratto o un rapporto di lavoro come definito dalla legge, dai contratti collettivi o dalla prassi in vigore negli Stati membri, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia»: così la definizione contenuta nell’art. 1, par. 2 della Proposta.

Di particolare interesse anche la previsione dell’art.3, par. 2, contenente un principio rilevante circa la prevalenza, per la qualificazione del rapporto, della fase esecutiva dell’obbligazione sulla volontà cartolare, giacché la qualificazione deve avvenire «*irrespective of how the relationship is classified in any contractual arrangement that may have been agreed between the parties involved*».

soddisfi almeno due dei criteri specificamente indicati, si presume che si sia in presenza di un « worker » ossia, nel linguaggio nazionale, di un lavoratore subordinato.<sup>(18)</sup>

La proposta chiarisce inoltre che spetta al presunto datore di lavoro dimostrare l'assenza di un rapporto di lavoro subordinato alla luce delle definizioni nazionali sancite dalla legislazione o dagli accordi collettivi del rispettivo Stato membro.<sup>(19)</sup>

La piattaforma dovrà dimostrare la sussistenza dell'autonomia della prestazione fornendo alle autorità giurisdizionali o amministrative tutte le informazioni pertinenti con un palese obiettivo di contrasto, oltre che allo sfruttamento lavorativo anche all'evasione e all'elusione fiscale e contributiva.

In maniera ancora più significativa la direttiva prevede un aumento della trasparenza nell'uso degli algoritmi da parte delle piattaforme di lavoro digitali, garantendo che l'insieme dei parametri che regolano l'algoritmo usato per « valutare » il lavoratore vengano resi pubblici con una comunicazione formale. Un modo per rendere consapevole il lavoratore del metro con cui il suo lavoro viene giudicato con conseguente garanzia di contestazione delle decisioni automatizzate.<sup>(20)</sup>

Gli articoli 7 e 8 pongono un altro importante principio circa la sorveglianza dei sistemi automatici basati su algoritmi vietando, tra l'altro alle piattaforme di usare sistemi di gestione algoritmica idonei ad esercitare una pressione indebita sui lavoratori della piattaforma o a mettere altrimenti a rischio la salute fisica e mentale dei lavoratori della piattaforma.<sup>(21)</sup>

---

(18) Art. 4, par. 1. Va ricordato che la presunzione relativa non si applica a qualunque piattaforma, ma soltanto a quelle (*digital labour platforms*) che controllino l'esecuzione del lavoro, intendendo per controllo, ai sensi dell'art. 4, par. 2, quello che comporti la presenza di almeno due degli indici seguenti: a) determinando effettivamente o fissando limiti massimi per il livello di remunerazione; (b) imponendo alla persona che esegue il lavoro di piattaforma di rispettare specifiche norme vincolanti per quanto riguarda l'aspetto, il comportamento nei confronti del destinatario del servizio o l'esecuzione del lavoro; (c) controllando l'esecuzione del lavoro o verificando la qualità dei risultati del lavoro anche con mezzi elettronici; (d) limitando di fatto la libertà, anche mediante sanzioni, di organizzare il proprio lavoro, in particolare la discrezionalità di scegliere il proprio orario di lavoro o i periodi di assenza, di accettare o rifiutare compiti o di ricorrere a subappaltatori o sostituti; (e) limitando efficacemente la possibilità di crearsi una clientela o di eseguire lavori per terzi. « (a) effectively determining, or setting upper limits for the level of remuneration; (b) requiring the person performing platform work to respect specific binding rules with regard to appearance, conduct towards the recipient of the service or performance of the work; (c) supervising the performance of work or verifying the quality of the results of the work including by electronic means; (d) effectively restricting the freedom, including through sanctions, to organise one's work, in particular the discretion to choose one's working hours or periods of absence, to accept or to refuse tasks or to use subcontractors or substitutes; (e) effectively restricting the possibility to build a client base or to perform work for any third party »

(19) L'art. 5 pone a carico delle piattaforme l'onere della prova dell'autonomia del lavoro prestato a loro vantaggio: anche nel caso di sussistenza di tutti gli indici che ex art. 4 evidenziano il controllo sul lavoro da parte della piattaforma, specificando l'irrelevanza dell'eventuale accordo tra le parti del rapporto di lavoro per escludere la subordinazione.

(20) Nella proposta di Direttiva, l'art. 6 prevede l'obbligo degli Stati membri di introdurre un diritto di informazione in capo ai singoli lavoratori sia sui sistemi di controllo delle prestazioni lavorative, sia su quelli che prendono decisioni sulle condizioni di lavoro, come l'accesso alle singole prestazioni di lavoro, la loro retribuzione, la sicurezza e salute sul lavoro, l'orario di lavoro, il loro orario di lavoro, e il rapporto di lavoro in genere, compresa, la limitazione, la sospensione o la cessazione del loro account(par. 1).

(21) « puts undue pressure on platform workers or otherwise puts at risk the physical and mental health of platform workers » (art. 7, par. 4).

All'obiettivo della trasparenza sono dedicati gli articoli 11 e 12 della proposta di direttiva. Il primo obbliga le piattaforme a condividere con le autorità pubbliche dello Stato membro in cui la prestazione di lavoro è seguita il lavoro affidato ai lavoratori delle piattaforme e ogni dato pertinente, secondo le previsioni dei diritti nazionali. Il secondo specifica che le informazioni in questione, da rendere semestralmente sia alle autorità pubbliche vigilanti sul lavoro sia alle rappresentanze sindacali dei lavoratori e delle lavoratrici con piattaforma, attengano al numero delle persone che lavora continuativamente con la piattaforma e alla qualificazione giuridica del loro rapporto, nonché i termini e le condizioni contrattuali applicati, e possano essere oggetto di richieste di chiarimento cui le piattaforme hanno obbligo di rispondere.

Infine la proposta di direttiva dedica gli articoli 13-19 agli aspetti processuali e rimediali, tra i quali viene in rilievo per l'assoluta novità la legittimazione alla sostituzione processuale delle organizzazioni sindacali rispetto ai lavoratori rappresentati, con il consenso di questi ultimi, per le violazioni della direttiva (articolo 14).

Altri creano diritti inediti sul piano sostanziale, come quello di usufruire della infrastruttura della piattaforma per comunicazioni tra i lavoratori, e tra i lavoratori e i loro rappresentanti (articolo 15); o sul piano processuale, come l'obbligo per gli Stati di consentire alle autorità che giudichino della corretta qualificazione del rapporto di lavoro di ordinare alle piattaforme di fornire ogni elemento di prova rilevante, anche di natura riservata: con una significativa applicazione del principio di vicinanza della prova, e un notevole allargamento rispetto alle previsioni dell'articolo 210 del codice di procedura civile (articolo 16).

Sono inoltre previste tutele per le persone che lavorano con piattaforme, e per i loro rappresentanti, contro rappresaglie per aver invocato l'applicazione delle disposizioni della direttiva (articolo 17), e in particolare contro il licenziamento, tra le quali ultime vi è il passaggio dell'onere della prova in capo alla piattaforma (articolo 18).<sup>(22)</sup>

Infine l'articolo 19 richiede agli Stati membri di prevedere un sistema sanzionatorio effettivo, proporzionato e dissuasivo, oltre ad indicare la responsabilità delle autorità che vigilano sull'applicazione del regolamento (CE) n. 679/2016 del Parlamento europeo, del 27 aprile 2016, cosiddetto « regolamento *privacy* », per l'imposizione di sanzioni amministrative nei casi di violazioni degli articoli 6, 7, paragrafi 1 e 3, 8 e 10.

La sia pur superficiale analisi dei contenuti e degli scopi della proposta di direttiva fa emergere con tutta chiarezza la volontà di creare un apparato normativo completo ed efficace, sicuramente idoneo a superare nel nostro ordinamento quello contenuto nella legge n.128 del 2019.

Il fine di tutelare e porre in sicurezza al più presto una parte cospicua e finora trascurata di lavoratori è inoltre garantito dall'articolo 21, paragrafo 1 delle disposizioni transitorie della proposta di direttiva che pongono il termine biennale per il recepimento da parte degli Stati membri ma, nulla

<sup>(22)</sup> Con previsione analoga a quella italiana contenuta nell'art. 5 della legge 604/1966.

impedisce al nostro legislatore nazionale di anticipare i tempi dell'emanazione della direttiva e così adeguare le norme italiane alle aspettative eurounitarie.

#### **4. La sicurezza sui luoghi di lavoro nel settore della logistica**

##### *4.1. Premessa: la logistica nel sistema delle catene di produzione del valore*

Per «catena di produzione del valore» si intendono le attività operative svolte dall'azienda durante il processo di trasformazione delle materie prime in prodotti finiti. Questa teoria considera il modo in cui beni e servizi vengono forniti ai clienti e il modo in cui il valore si accumula lungo la serie di eventi che arrivano a quel cliente finale: il valore è aggiunto in ogni fase<sup>(23)</sup>.

Sono coinvolti nella catena di produzione del valore una serie di attori che lavorano insieme per soddisfare le richieste del mercato di prodotti o servizi specifici. Il flusso di valore è una sequenza di attività necessarie per progettare prodotti e fornire un bene o un servizio al mercato. Questa sequenza può essere controllata da una singola impresa o da una rete di più realtà. Per un prodotto, il flusso di valore comprende il fornitore di materie prime, il produttore e la rete di distribuzione. Per un servizio, il flusso di valore è costituito da fornitori, tecnologie, produttori di servizi e canali di distribuzione. L'obiettivo di una catena del valore è quello di aumentare il valore del prodotto o servizio. L'analisi della catena del valore punta a trovare modi per aggiungere valore al prodotto in ogni parte del processo al minor costo possibile, così da massimizzare i profitti dell'azienda. L'intento di una catena del valore è quindi creare un vantaggio competitivo per l'azienda, aumentando la produttività e allo stesso tempo mantenendo i costi ragionevoli.

La teoria della catena del valore si focalizza su cinque attività primarie di un'azienda e quattro attività di supporto.

Le attività primarie sono tutte quelle mansioni considerate essenziali per aggiungere valore e creare vantaggi competitivi: a) logistica in entrata: include funzioni come la ricezione, il magazzinaggio e la gestione dell'inventario; b) operazioni: comprendono procedure per la conversione delle materie prime in un prodotto finito; c) logistica in uscita: include attività per distribuire un prodotto finale ad un consumatore; d) *marketing* e vendite: comprendono strategie per migliorare la visibilità e indirizzare i clienti appropriati, come la pubblicità, la promozione e i prezzi; e) servizio: include programmi per mantenere i prodotti e migliorare l'esperienza del consumatore, come il servizio clienti, la manutenzione, la riparazione, il rimborso e lo scambio.

Le catene di produzione del valore hanno iniziato a configurarsi all'interno del tessuto economico capitalistico, definendolo progressiva-

---

<sup>(23)</sup> Il presente contributo prende plurimi spunti dal pregevole scritto di I. Spasenie, *Sfruttamento del lavoro all'interno delle catene del lavoro*, Relazione finale Corso di Laurea Magistrale, Università degli Studi di Padova, Facoltà di Economia a/a, 2016/2017.

mente a livello globale. Contemporaneamente all'interno delle stesse, la logistica ha assunto un ruolo sempre più pervasivo, tanto che se ne può riconoscere la criticità funzionale nell'attuale economia globalizzata.

Questo settore, oltre ad avere impatti significativi nella creazione di valore all'interno delle filiere produttive, risulta anche essere particolarmente predisposto a fenomeni di sfruttamento del lavoro. Nello specifico, succede in modo non trascurabile che alcuni attori logistici in esso operanti, facciano ricorso a diversi espedienti illegali gravanti sulle condizioni contrattuali e lavorative della forza lavoro. Essendo il settore della logistica caratterizzato da un certo dinamismo concorrenziale, infatti, una compressione illecita dei costi di manodopera (e non soltanto, come si vedrà) consente all'operatore logistico di proporsi alla committenza con un prezzo di fornitura del servizio più basso rispetto ai propri concorrenti. Si tratta di fenomeni significativi, proprio in virtù del fatto che si manifestano in un settore che ha assunto una non trascurabile e crescente rilevanza nel sistema economico contemporaneo.

È opportuno sottolineare che nel presente contributo non si intendono portare avanti delle generalizzazioni in merito. In questa sede viene sempre implicitamente ammessa l'esistenza di realtà virtuose, in cui sussistono attori logistici non interessati in alcun modo da un simile fenomeno. Mediante la redazione di tale elaborato infatti, si vogliono anzitutto fornire delle chiavi di lettura (teoriche e pratiche) che cercano di spiegare che cosa porta alla predisposizione di tale settore, verso fenomeni di sfruttamento del lavoro. Si cercherà, inoltre, di individuarne i tratti salienti e le circostanze in cui questi ultimi si manifestano nel comparto logistico del facchinaggio in Italia, e nel settore dei trasporti nell'Unione europea. In particolare, dopo aver delineato piuttosto sinteticamente i tratti principali della logistica e come questa si configura all'interno delle catene del valore, si cercherà di inquadrare il settore logistico nel contesto italiano e i fenomeni di sfruttamento del lavoro nel comparto del facchinaggio, attingendo anche ad un caso recente emerso a Padova nonché su uno studio elaborato nell'area fiorentina. Da ultimo, infine, il fenomeno dello sfruttamento lavorativo viene considerato all'interno dello scenario europeo, in merito al comparto logistico del trasporto (dell'autotrasporto nello specifico), facendo riferimento anche qui ad un caso concreto che vede addirittura il coinvolgimento indiretto della multinazionale IKEA.

Il contributo svolto intende almeno far intuire quanto i fenomeni di sfruttamento lavorativo nelle catene del valore (anche globali) rappresentino una criticità nel sistema economico italiano ed in quello comunitario, sia per gli organi legislativi che per quelli di rappresentanza dei lavoratori.

#### *4.2. La catena del valore*

Il concetto di « catena del valore » è stato suggerito per la prima volta da Michael Porter per poter dare un'idea della creazione di valore per mezzo di tutte le attività coinvolte nella realizzazione di un prodotto. Il « valore » eventualmente associabile a quest'ultimo, è riconducibile ad un

« pacchetto di attributi »<sup>(24)</sup> definito da specifiche configurazioni della catena del valore presente in una determinata impresa. L'attributo di unicità alla base dell'idea di vantaggio competitivo, che emerge appunto, dalla combinazione peculiare di attività di produzione, marketing, logistica e di supporto. Porter inserisce la catena del valore a livello *corporate*, in un ampio complesso di attività, che chiama « il sistema del valore »<sup>(25)</sup>, del quale viene proposta di seguito una rappresentazione.

Figura 1.1



Attraverso questi due diagrammi interconnessi, Porter ha voluto illustrare la catena del valore che si configura in un'impresa con vantaggio competitivo. I diagrammi descrivono come emerge il valore aggiunto di un prodotto (dal reperimento delle risorse e la sua concezione, alla realizzazione finale) grazie al complesso di attività coinvolto. Le attività generatrici di valore sono divise in due classi, ovvero processi primari e processi di supporto. Ognuno di questi per poter funzionare, deve disporre di risorse umane, componenti acquistati, una qualche forma di tecnologia e di flussi informativi vari. I processi primari riguardano la creazione fisica di un prodotto e la sua vendita, nonché la consegna al compratore e l'acquisto da parte del consumatore finale. Questi processi, oltre alle attività operative, di *marketing* e vendita e di servizi di assistenza, coinvolgono l'attività di logistica in entrata e in uscita. La logistica in entrata comprende le attività di ricezione, magazzinaggio, organizzazione, movimentazione, stoccaggio delle scorte, inventario, trasporto e consegne di ritorno. La logistica in uscita invece, si occupa di attività relative alla spedizione, magazzinaggio e distribuzione fisica dei prodotti agli acquirenti, e include l'elaborazione degli ordini, la pianificazione, le consegne, il trasporto e così via<sup>(26)</sup>. Sono appena state descritte a grandi linee le attività di logistica, per dare un'idea

<sup>(24)</sup> PORTER, M. E., 1985. *Competitive Advantage* et LANCASTER, K., 1975. « *Socially Optimal Product Differentiation* ». In: COLIN, G.A., GRAHAM, C., 2006. *Resource Activity Mapping: the Value Chain in Service Operation Strategy*. The Service Industries Journal, 13 (1993 – issue 4), pp. 221-239.

<sup>(25)</sup> GHEMAWAT, P., 2007, *Strategie aziendali e contesti competitivi*, p. 73. In: CAGNIN, V., 2012. *Logistica e magazzino. Analisi di un caso aziendale: « Confezioni Tommasini s.p.a. »*. Relazione finale Corso di Laurea Magistrale, Università Ca' Foscari Venezia, Facoltà di Economia.

<sup>(26)</sup> DATABASE EBSCO INTERNATIONAL [online]. S.d. S.l.: Thorogood Publishing Ltd.



iniziale del ruolo svolto da questa attività all'interno delle catene del valore. Prima di addentrarsi nello specifico sulle caratteristiche e il funzionamento della logistica, è opportuno affrontare anche il concetto di « catene globali del valore ».

#### 4.3. *Catene globali del valore e ruolo delle multinazionali*

Le catene globali del valore (GVC) sono il frutto della globalizzazione e della riduzione delle distanze « fisiche » e « virtuali » tra Paesi. Nella letteratura economica si possono rilevare definizioni molteplici, ma in linea generale una catena globale di valore la si può individuare come: a) un processo organizzativo relativo a tutte le attività messe in atto, per portare un prodotto o servizio dalla sua ideazione alla sua fruibilità finale; b) e come l'intera gamma di attività interessata nel processo risulta dislocata sullo spazio geografico internazionale<sup>(27)</sup>.

In altre parole, si ha una frammentazione delle singole fasi produttive della filiera produttiva ed ognuna di queste viene realizzata da imprese e fornitori stabiliti in Paesi diversi, in base alla convenienza economica e alla qualità di specializzazione delle stesse<sup>(28)</sup>. Risulta pertanto fondamentale avere una considerazione dell'impresa che vada oltre i confini domestici in cui essa ha sede per poter fare apprezzamenti in termini di competitività, visto il suo inserimento all'interno di un network più ampio<sup>(29)</sup>. B. Los, M. Timmer e G. de Vries, partendo dalla definizione di catena del valore<sup>(30)</sup>, concludono che la loro natura a partire dal 2003, è diventata sempre più globale e perciò ha senso parlare anche di « catene globali del valore ». Altri autori, inoltre, sottolineano il fatto che esiste una vasta letteratura secondo cui, l'emergere delle catene globali del valore, è strettamente collegato alla crescente presenza di gruppi di imprese multinazionali *Multinational Business Groups* (MBGs). In particolare, l'impresa multinazionale è una realtà economica operante in più Stati, nei quali detiene centri produttivi o distributivi, ma che mantiene nella madrepatria la funzione di direzione strategica dell'intero gruppo<sup>(31)</sup>. Costruendo un *dataset* mediante la mappatura di oltre cinquantamila gruppi di imprese multinazionali sparse per il mondo nell'anno 2010, i medesimi autori hanno provato che con la globalizzazione il commercio mondiale è cresciuto e che circa tre quarti di tale incremento, è stato realizzato grazie all'esistenza delle multinazionali. Anche secondo la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (UNCTAD)<sup>(32)</sup>, circa un terzo del commercio globale è « intra-multinazionale », ovvero riguarda transazioni tra imprese controllate appartenenti ad un gruppo della medesima multinazionale.

<sup>(27)</sup> DFAIT (2011), *The evolution of global value chains*. In: AMADOR, J., DI MAURO, F., a cura di, 2015. *The Age of Global Value Chains. Maps and Policy Issues*. Londra: CEPR Press.

<sup>(28)</sup> Il Sole 24 Ore, 2016. « Catena globale di valore »: [http://argomenti.ilssole24ore.com/parolechiave/catena-globale-valore.html?refresh\\_ce=1](http://argomenti.ilssole24ore.com/parolechiave/catena-globale-valore.html?refresh_ce=1). F. Battiato « No time no space ».

<sup>(29)</sup> AMADOR, J., DI MAURO, F., a cura di, 2015. Op.cit.

<sup>(30)</sup> Descritta come un insieme di attività dove ognuna di esse contribuisce alla realizzazione di un prodotto o servizio finale, sia in modo diretto che indiretto.

<sup>(31)</sup> Dizionario di Economia e Finanza, 2012. In: Enciclopedia Treccani: [http://www.treccani.it/enciclopedia/impresa-multinazionale\\_\(Dizionario-di-Economia-e-Finanza\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/impresa-multinazionale_(Dizionario-di-Economia-e-Finanza)/).

<sup>(32)</sup> *United Nations Conference on Trade and Development*. Dizionario di Economia e Finanza, 2012.

J. Amador e S. Cabral<sup>(33)</sup> invece, studiano come le catene globali del valore abbiano cambiato profondamente i connotati dell'ambito produttivo a livello mondiale, influenzando nello specifico il mercato del lavoro e lo sviluppo della produttività. Negli ultimi decenni la maggior parte dei Paesi sviluppati ha assistito ad uno spostamento della domanda di lavoro verso i lavoratori più qualificati, assieme all'aumento della iniquità nei salari e nelle assunzioni. Conclusione di molti studi effettuati sull'ambito produttivo dei Paesi sviluppati, è che l'esternalizzazione internazionale assieme al subentrare delle GVCs, tende ad avere un effetto negativo sulla relativa domanda di lavoratori meno qualificati (*low-skilled*) in questi Paesi, ma non ha un impatto rilevante sui livelli occupazionali. Inoltre è interessante evidenziare che parallelamente a queste modifiche nella composizione della domanda di lavoro, durante il periodo che ha inizio con la Grande Recessione e arriva agli ultimi anni, la quota di lavoratori a rischio di povertà o esclusione sociale è aumentata sensibilmente nell'Unione europea e con notevoli oscillazioni in Italia<sup>(34)</sup>.

Da altre analisi relative all'Italia, emerge che il rischio di povertà è correlato al fenomeno di lavoro irregolare. Anche se con eccezioni notevoli, il settore logistico manifesta una certa predisposizione alla presenza di posizioni lavorative simili, risultando così maggiormente caratterizzato del fenomeno del lavoro povero (non solo nel nostro Paese).

#### 4.4. Il settore della logistica

Rappresentando una funzione aziendale ormai comune a tutte le imprese industriali e commerciali, la logistica in senso generale, viene definita dalla *British Standards Institution* (1991) come « l'organizzazione, pianificazione e realizzazione della movimentazione e impiego di persone e/o beni al fine di raggiungere un obiettivo »<sup>(35)</sup>. In altre parole, si può intendere la logistica come la « scienza del predisporre e gestire un sistema logistico », intendendo con il termine sistema, un complesso di componenti e le relative attività (rispettivamente infrastruttura e processi logistici). Nel medesimo scorrono elementi fisici (merci) e logici (informazioni) mediante la messa in atto di una serie di processi per essi definiti, come ad esempio, il trasporto merci o l'inserimento su supporto elettronico delle informazioni<sup>(36)</sup>. Il fine ultimo nella progettazione e gestione dell'intero sistema logistico, è il raggiungimento degli obiettivi per i quali è stato elaborato ed intrapreso, ovvero, anche se ogni componente della logistica è funzionale a portare a termine un determinato compito, tutte queste sub-attività devono operare perseguendo un obiettivo ultimo che caratterizza l'intero sistema.

La logistica industriale costituisce probabilmente, l'ambito di più rilevante e di più specifico sviluppo della scienza di predisposizione e

<sup>(33)</sup> AMADOR, J., DI MAURO, F., a cura di, 2015. Op.cit., (pp. 108-115).

<sup>(34)</sup> GRECO, L. G., 2015. *Lavoro e povertà: analisi dei meccanismi di sfruttamento*, (pp.7-21). CGIL Padova ed Ires Veneto.

<sup>(35)</sup> ANON., S.d. *Logistica: alla ricerca di un'esatta definizione*. S.I. Disponibile su: <http://www.lablog.it/theme1081/document/lezione1.pdf>.

<sup>(36)</sup> CONFESSORI, G., 2010. *XXI Secolo*, in: Enciclopedia Treccani. Disponibile su: [http://www.treccani.it/enciclopedia/logistica\\_%28XXI-Secolo%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/logistica_%28XXI-Secolo%29/).

gestione di infrastrutture e processi in modo efficace ed efficiente. Assieme alla comparsa delle imprese industriali, è emersa anche la necessità di movimentare e gestire importanti quantità di beni mediante la coordinazione delle diverse fasi coinvolte nella filiera: approvvigionamento, produzione e distribuzione di materiali, semilavorati e prodotti finiti. Il concetto di logistica industriale si è evoluto, riferendosi non più soltanto alla singola azienda, ma ad un network produttivo più ampio, proprio in vista della proliferazione delle catene del valore, ove difficilmente si possono trovare prodotti interamente realizzati da una singola azienda e in un unico sito produttivo<sup>(37)</sup>. L'obiettivo è di far disporre le aziende di merci ed informazioni nel luogo e nel momento prestabiliti da piani strategici e operativi, tenendo conto dei costi e degli standard di qualità da rispettare. In questo senso la logistica industriale nell'ultimo ventennio è stata rivalutata, assumendo un ruolo significativo non solo nel contesto delle strategie aziendali: in un'ottica integrata, non rappresenta solo un centro di costo, ma anche una fonte di valore grazie al conseguimento di economie di scopo che altrimenti sarebbero ignorate. Inoltre, l'integrazione della funzione logistica con l'intero sistema aziendale, consente nell'insieme il raggiungimento della maggior efficienza possibile nonché di un vantaggio competitivo come individuato da M. Porter<sup>(38)</sup>.

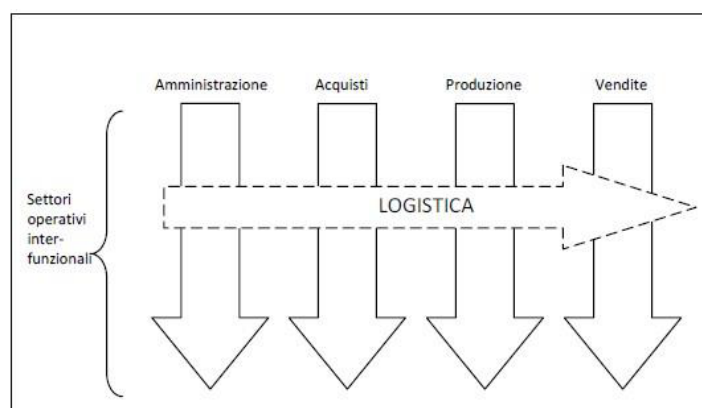


Figura 1.2 – La funzione della logistica

L'intero complesso logistico industriale raggiunge i propri obiettivi di efficacia ed efficienza, se merci e/o informazioni sono rese disponibili minimizzando il più possibile i costi totali per le aziende coinvolte nella rete e, sincronizzando in modo corretto sul piano temporale e spaziale i due flussi considerati. E' utile introdurre quindi, anche il concetto di catena logistica (*supply chain*), riferendosi ad una molteplicità di attori economici che partecipano ai vari processi di trasformazione delle materie prime in

<sup>(37)</sup> CONFESSORI, G., 2010. XXI Secolo, in: Enciclopedia Treccani. Op.cit.

<sup>(38)</sup> MARINI, G., 1994. *La logistica industriale e commerciale: guida pratica per la gestione*, p.18. In: CAGNIN, V., 2012. *Logistica e magazzino. Analisi di un caso aziendale: « Confezioni Tommasini s.p.a. »*. Op.cit.

prodotti finiti fruibili da parte dei consumatori. Questi partecipanti nella catena logistica sono connessi tra loro mediante rapporti contrattuali e/o di collaborazione, che vanno opportunamente gestiti in maniera integrata per poter minimizzare i costi totali e beneficiare di economie di scopo (*supply chain management*). È intuibile che, qualora all'interno della catena logistica esista un'azienda dominante che la controlla e gestisce, questa agirà secondo i fini di riduzione al minimo dei propri costi, sfruttando la propria forza contrattuale all'interno della *supply chain*. L'ambito operativo della logistica è molto ampio, e si configura in base all'attività e alla dimensione dell'attore economico aziendale. Esiste la logistica atta soltanto alla gestione del magazzino, quella relativa ai trasporti, ma anche una logistica che si occupa di entrambi e/o dell'approvvigionamento ed acquisti<sup>(39)</sup>. Se proprio dobbiamo essere sintetici nel definire la logistica, possiamo dire che si occupa di manipolazione, conservazione e trasferimento di merci.

#### 4.5. Lo sfruttamento del lavoro nel comparto italiano del facchinaggio

Dagli anni Novanta a questa parte, è andata affermandosi una nuova concezione di logistica, innescata molto probabilmente sia dalle trasformazioni tecnologiche ed organizzative avviate nelle imprese, sia dai cambiamenti nelle preferenze espressi attraverso i mercati<sup>(40)</sup>. Numerose imprese hanno infatti optato, per l'esternalizzazione dei processi prettamente logistici (trasporto e magazzino in particolare) presso operatori economici specializzati, preferendo focalizzare il proprio « saper fare » nelle attività aziendali *core*. Sono emerse così, le figure degli *operatori logistici*, intesi come vere e proprie attività economiche incentrate sulla gestione e il coordinamento di attività costituenti la filiera logistica. Queste imprese si sono specializzate in genere, nel servire aziende del settore industriale, impegnandosi contrattualmente a trattare attività di trasporto ed immagazzinamento di merci di varia natura. Le motivazioni che possono incentivare la pratica dell'*outsourcing* dei processi logistici da parte delle imprese sono diverse. Può essere intravista la possibilità di una riduzione dei costi grazie all'esternalizzazione, nonché la possibilità di aumentare l'efficienza e la produttività dell'attività affidata esternamente; mancanza di tecnologie innovative e *know how* adeguato al proprio interno in ambito logistico ed aspirazione a maggiori standard di servizio fornito sia ai clienti che internamente; possibilità di favorire di una maggiore flessibilità organizzativa<sup>(41)</sup>. Attualmente si sta sempre più consolidando una tassonomia che classifica gli operatori logistici dalla piccola impresa di servizi concentrata su un singolo processo (trasporto o magazzino), alla media o grande azienda che si prende a carico la gestione di tutti i processi a favore dei propri clienti, fino ad arrivare ad operatori logistici che intervengono a livello

<sup>(39)</sup> Logistica e trasporti, 2009. *Logistica e terziarizzazione*. Disponibile su: <http://logistica-e-trasporti.blogspot.it/2009/10/gli-ambiti-della-logistica.html>.

<sup>(40)</sup> CONFESSORI, G., 2010. XXI Secolo, in: Enciclopedia Treccani. Op.cit.

<sup>(41)</sup> FINZIO, C., GRAZIOSO, A., 2017. Enciclopedia Italiana – VII Appendice, in: Enciclopedia Treccani. Disponibile su [http://www.treccani.it/enciclopedia/logistica\\_res-597d6682-9bc1-11e2-9d1b-00271042e8d9\\_%28Enciclopedia-Italiana%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/logistica_res-597d6682-9bc1-11e2-9d1b-00271042e8d9_%28Enciclopedia-Italiana%29/).

strategico sugli obiettivi dei clienti, poiché li concordano assieme a questi ultimi per poi coordinarne tutti i processi funzionali al loro raggiungimento. Nello specifico, gli operatori coinvolti nelle pianificazioni strategiche dei clienti, si servono delle imprese medio grandi per lo svolgimento operativo dei processi logistici; questi ultimi, vengono affidati a loro volta ai piccoli fornitori che si concentrano sull'esecuzione delle attività inerenti al singolo processo. Il mercato logistico, quindi, risulta attualmente parecchio frammentato, ma anche interessato da una continua evoluzione. In particolare, per quanto riguarda lo sviluppo in ambito logistico, nel tema dell'automazione e delle tecnologie digitali si denota un certo rilievo. Esaminando la relazione fra automazione e forza lavoro sotto il profilo di produzione di valore nella *supply chain*, viene rilevata una sorta di *trade off* tra due esigenze manifestate da ogni sistema logistico integrato: la produttività e la flessibilità<sup>(42)</sup>. In particolare, la logistica muove la catena di valore fluidamente e produttivamente grazie all'implementazione di tecnologie digitali ed automazione; tuttavia, l'efficienza di tale implementazione, è rigorosamente subordinata alla flessibilità e adattabilità del fattore produttivo lavoro. In Italia la maggior parte di imprese operanti nel settore logistico, ha optato prevalentemente per soluzioni di *business labour* intensive, a basso costo del fattore forza-lavoro, non investendo quindi più del dovuto nell'ambito dell'automazione e delle tecnologie digitali.

#### 4.6. *Comparti principali della logistica italiana e le cooperative di facchinaggio*

Imprescindibili risultano le operazioni logistiche per il funzionamento delle attività economiche contemporanee e quanto fortemente incidano sulla loro produttività. Si è potuto intuire che, anche qualora le imprese si dimostrino notevolmente efficienti nella mera produzione dei propri *output*, il costo e la qualità dei processi logistici (sia di trasporto che di manipolazione intermedia) influiscono considerevolmente sulla realizzazione del valore, ovvero sull'efficienza generale delle attività produttive<sup>(43)</sup>. Considerando i tre principali comparti che costituiscono i processi della logistica in Italia, si vedrà sinteticamente quello dei corrieri e degli autisti, mentre quello dei facchini verrà affrontato in modo più esteso, poiché più utile alla comprensione del fenomeno dello sfruttamento lavorativo.

##### 4.6.1. *I corrieri*

Il mercato dei corrieri è dominato attualmente da grandi multinazionali italiane (Dhl express Italy, Tnt Express Italy, Sda Express Courier, Brt corriere espresso, Ups) che in termini aggregati dirigono il 55 per cento circa del fatturato nazionale nel settore dei servizi logistici, mentre il resto

<sup>(42)</sup> GRAPPI, G., 2016. Logistica. In: C.a.t. Cooperativa sociale Onlus, a cura di, 2016, « *Logistica e Sfruttamento lavorativo. Un'indagine nell'area metropolitana fiorentina* ». Disponibile su: [http://www.tosc.cgil.it/archivio37\\_toscana-lavoronews\\_0\\_25507.html](http://www.tosc.cgil.it/archivio37_toscana-lavoronews_0_25507.html)

<sup>(43)</sup> GRECO, L. G., 2015. *Lavoro e povertà: analisi dei meccanismi di sfruttamento*. Op. cit.

del fatturato riconducibile ad aziende e cooperative piccole o mediopiccole<sup>(44)</sup>. In particolare, con l'inizio delle esternalizzazioni della consegna postale di pacchi e le spedizioni espresse di merci, ha iniziato a configurarsi in modo graduale il sistema dei consorzi e delle cooperative, fino a diventare predominante. La concorrenza fra le attività imprenditoriali così avviate, ha contribuito ad un sempre più vasto ricorso agli appalti e subappalti, fenomeno che dal punto di vista sindacale, ha determinato in generale un abbassamento degli *standard* contrattuali e retributivi a danno dei lavoratori e ha reso più ambigua l'identificazione dell'obbligo solidale riconducibile ai committenti. In questo quadro prendono forma nel comparto, fenomeni di sfruttamento del lavoro in cui irregolarità contrattuali, contributive e salariali appaiono come « normale prassi » ed inoltre si delinea una certa predisposizione ad infiltrazioni di criminalità organizzata. In questo scenario, è difficile prevedere a quale evoluzione sulle condizioni di lavoro dei corrieri, potrebbe portare la crescita (lecitamente attesa) dell'*e-commerce*.

#### 4.6.2. I conducenti di autocarri

Per quanto riguarda il comparto italiano dell'autotrasporto, c'è da evidenziare subito che è stato sottoposto a notevoli cambiamenti a seguito della liberalizzazione dei servizi di trasporto via terra a livello comunitario. Nello specifico, l'Italia ha sperimentato in questo ambito, una sempre più intensa concorrenza per via delle imprese europee, che ha portato ad una sintomatica riduzione del numero di imprese domestiche operanti ed una crisi occupazionale. Questo contesto caratterizzato da una concorrenza incessante e crescente tra imprese ha in qualche modo stimolato l'adozione di pratiche illegali, portando soprattutto al *dumping* salariale e fiscale ed anche alla violazione delle norme vigenti nell'ambito del cabotaggio stradale.

#### 4.6.3. Il punctum dolens del sistema: il facchinaggio

Nell'ambito del facchinaggio e dei servizi logistici di manipolazione intermedia delle merci, va certamente evidenziato come tali processi siano sempre più stati assegnati in *outsourcing* da parte delle aziende produttrici, che fino agli anni 2000 tendenzialmente provvedevano alla loro gestione internamente. Ciò ha generato una complessa catena di appalti e subforniture, la cui conseguenza principale è di scaricare i costi sugli attori più vulnerabili della filiera, ovvero le piccole cooperative ed imprese di facchinaggio. Per le imprese committenti, l'esternalizzazione dei processi intermedi di manipolazione e movimentazione delle merci risulta un mezzo per procurarsi una riduzione dei costi. Essi, infatti, non risultano più fissi (relativamente al mantenimento di una struttura logistica propria) ma vengono trasformati in costi variabili (spalmati sui volumi assegnati contrattualmente ad operatori logistici esterni e specializzati). Queste sono le

<sup>(44)</sup> C.a.t. Cooperativa sociale Onlus, a cura di, 2016. « *Logistica e Sfruttamento lavorativo. Un'indagine nell'area metropolitana fiorentina* ». Op. cit.

primordiali condizioni che hanno condotto ad una concorrenza sempre più intensa nel comparto, inducendo i piccoli operatori logistici, ad attuare prassi di *dumping* contrattuale sulla forza lavoro per restare competitivi, rendendo praticamente incerta l'applicazione del CCNL<sup>(45)</sup> alle condizioni dei lavoratori occupati. Il processo appena descritto ha innescato una crescita quantitativa di cooperative di facchinaggio, alla quale si è nel tempo affiancata una tendenziale regressione delle condizioni contrattuali e salariali degli occupati difficile da rivendicare da parte dei sindacati<sup>(46)</sup>. I maggiori operatori negli interporti e nei magazzini dei distretti logistici nazionali hanno potuto conseguire consistenti margini di profitto grazie alla disponibilità di forza lavoro a basso costo, proprio perché la gestione di questa è stata affidata esternamente, assieme all'attività logistica stessa. Negli ultimi anni i facchini (costituiti maggiormente da forza lavoro migrante), si sono resi partecipi a cicli di lotte localizzate principalmente nei distretti logistici e magazzini del Nord-est, dell'Emilia-Romagna e della Lombardia. Queste lotte sono riuscite a far emergere l'opacità della catena degli appalti dovuta alla presenza di cooperative spurie ed anche le irregolarità ed abusi subiti dai lavoratori. Il nuovo « caporalato » nei magazzini, non risulta ancora documentato in modo rigoroso, ma si può affermare che nei suoi attributi di fondo sia simile a quanto riscontrato in agricoltura. Nel comparto esistono quindi fenomeni di severo sfruttamento lavorativo con controlli e ritmi serrati che ricalcano le condizioni di lavoro nelle catene di montaggio degli anni Sessanta<sup>(47)</sup>.

Appare quindi opportuno comprendere meglio in cosa consistono le cooperative e come queste sono diventate nel corso degli anni un terreno 'fertile' per illegalità, sfruttamento lavorativo e « caporalato ».

#### 4.7. Cooperative e sfruttamento del lavoro: appalto e subappalto

Le società cooperative nascono tra la seconda metà dell'Ottocento e gli inizi del Novecento come reazione alle profonde disuguaglianze che si sono generate durante la rivoluzione industriale. In quel periodo storico emerge l'esigenza di ricorrere ad un modello imprenditoriale che potesse restituire ai lavoratori i mezzi di produzione, ed in altre parole il loro lavoro: le cooperative sembravano essere un mezzo privilegiato per liberare dallo sfruttamento la classe operaia e in generale, si proponevano di assumere una funzione sociale che potesse portare al superamento dell'organizzazione capitalistica della produzione<sup>(48)</sup>. Tra le forme di cooperazione su base contrattuale tra imprese, si individuano quelle catalogate come « forme

<sup>(45)</sup> Si fa riferimento al CCNL « Distribuzione delle Merci, della Logistica e dei Servizi Privati » con scadenza al 30.04.2022. Disponibile su: [http://file.conf lavoro.it/pdf/ccnl/ccnl\\_distribuzione\\_merci\\_2019\\_2020\\_2021\\_2022.pdf](http://file.conf lavoro.it/pdf/ccnl/ccnl_distribuzione_merci_2019_2020_2021_2022.pdf).

<sup>(46)</sup> C.a.t. Cooperativa sociale Onlus, a cura di, 2016. « Logistica e Sfruttamento lavorativo. Un'indagine nell'area metropolitana fiorentina ». Op. cit.

<sup>(47)</sup> FERACO, M., 2016. *La mutazione genetica della cooperazione. Il rapporto capitale-lavoro nelle cooperative della logistica*. Relazione finale Corso di Laurea Magistrale in « Lavoro, Cittadinanza sociale, interculturalità », Università Ca' Foscari Venezia.

<sup>(48)</sup> CIAN, M., a cura di., 2014. *Diritto commerciale. Volume II*. Torino: G. Giappichelli Editore (pp.698-699).

inderogabilmente strutturate », ovvero i consorzi, le società consortili e le cooperative <sup>(49)</sup>. Il consorzio è anzitutto un contratto (articolo 2602 del codice civile) mediante il quale due o più imprenditori si accordano per lo svolgimento e la disciplina di stabilite fasi delle rispettive imprese. Originariamente tale contratto è stato concepito come mero mezzo per disciplinare, se non limitare, la concorrenza tra imprenditori, oggi invece è ritenuto più uno strumento di « coordinamento interaziendale », ove esercitando la propria attività, i consorziati firmatari mirano al conseguimento di un vantaggio economico diretto. L'originaria relazione al codice civile (n. 1025) delinea i tratti caratteristici dello scopo mutualistico che è il fondamento delle società cooperative, evidenziando che l'attività d'impresa da esercitarsi prevalentemente in esse, consiste (a seconda del settore) « nel fornire beni o servizi od occasioni di lavoro direttamente ai membri dell'organizzazione a condizioni più vantaggiose di quelle che otterrebbero sul mercato ». Tuttavia, ai giorni nostri nel settore della logistica sono emerse dure contestazioni di questi ideali, testimoniati per lo più dai cicli di lotte portate avanti dai lavoratori <sup>(50)</sup>: il modello societario cooperativo del settore logistico contemporaneo, in molti casi si dimostra come uno snaturamento totale negli intenti. Ha luogo un capovolgimento estremo, ove le cooperative sono esse stesse l'espedito mediante il quale il capitale si avvale, per abbassare i costi imputabili alla forza lavoro riuscendo così a sottrarre ulteriore plus-valore, a danno appunto dei lavoratori. Le lotte della logistica rese note negli ultimi anni, hanno palesato definitivamente l'allontanamento dai valori e gli intenti del movimento cooperativo originario: sono stati svelati significativi casi di sfruttamento del lavoro all'interno del settore, che hanno potuto concretizzarsi mediante un preciso sistema di appalto e subappalto delle attività logistiche a società cooperative c.d. spurie. I facchini che prestano lavoro nella logistica sono in gran parte soci lavoratori (od operai co-imprenditori) che dovrebbero in virtù di questa « qualifica », godere di maggiori privilegi e tutele economiche e giuridiche. Tuttavia, ciò che è emerso dalla realtà dei fatti (inchieste giudiziarie e lotte dei lavoratori) è una condizione opposta, ove è lo stesso inquadramento lavorativo della cooperativa, a favorire maggiormente lo sfruttamento all'interno del comparto dei facchini, non adeguatamente tutelati quindi dalle disposizioni previste per i lavoratori dipendenti « non soci ». Si noti infatti che nel CCNL è prevista una tutela per i lavoratori « co-imprenditori » in caso di cambio di appalto/subappalto e subentro di un'altra cooperativa (anzianità nell'inquadramento professionale, condizioni contrattuali e retributive, ecc.) <sup>(51)</sup>. Tuttavia, si noti, nell'ambito della riforma del *Jobs Act* <sup>(52)</sup>, era stato

<sup>(49)</sup> CIAN, M., a cura di., 2014. *Diritto commerciale. Volume I*. Torino: G. Giappichelli Editore (p. 278).

<sup>(50)</sup> FERACO, M., 2016. *La mutazione genetica della cooperazione. Il rapporto capitale-lavoro nelle cooperative della logistica*. Op. cit.

<sup>(51)</sup> Il riferimento è all'art. 53bis del CCNL in scadenza al 30.04.2022, che al punto 6 prevede espressamente che « Nelle procedure di cambio di appalto l'impresa subentrante assumerà in qualità di dipendenti i lavoratori dipendenti e i soci-lavoratori con rapporto di lavoro subordinato trasferiti dall'azienda cessante ».

<sup>(52)</sup> D.lgs. 4 marzo 2015, n. 23 (*Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*). Si tratta



eliminato il reato di somministrazione fraudolenta, rendendo non più perseguibili le imprese che avviano società (cooperative) fittizie, per poter godere di minori costi derivanti da condizioni lavorative e contrattuali precarie della forza lavoro mediante l'esternalizzazione di alcune attività. È ben vero che l'articolo 2, comma 1-bis, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 96, ha reintrodotto nell'ordinamento giuridico, dal 12 agosto 2018, il reato qui in esame, collocato nel nuovo articolo 38-bis del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, ferme restando le sanzioni di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Nel sistema sanzionatorio che governa oggi il fenomeno delle esternalizzazioni legalmente autorizzate (somministrazione di lavoro mediante Agenzia per il lavoro), la « somministrazione fraudolenta » è tornata, dunque, a rivestire il grado massimo di illiceità della condotta di fornitura e utilizzo di manodopera con finalità elusive, integrando una specifica distinta fattispecie, penalmente rilevante, di natura contravvenzionale, a fronte delle sanzioni amministrative che, all'esito della depenalizzazione di cui al decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, colpiscono la somministrazione abusiva e l'utilizzazione illecita, con la sola eccezione del rilievo penale della condotta che coinvolge lavoratori minori non occupabili. Si noti, però, che la contravvenzione di cui all'articolo 38-bis del citato decreto legislativo n. 81 del 2015 è, di fatto, oblationabile (articolo 162 del codice penale) senza possibilità per il giudice di interloquire, versandosi infatti in un'ipotesi di oblazione semplice in cui il contravventore ha diritto di vedersi estinto il reato pagando una somma pari ad un terzo del massimo previsto dalla legge per la violazione accertata, e non invece di oblazione discrezionale o facoltativa (articolo 162-bis del codice penale), in cui è invece previsto, da un lato, che la stessa non può essere ammessa « quando ricorrono i casi previsti dal terzo capoverso dell'articolo 99, dall'articolo 104 o dall'articolo 105, né quando permangono conseguenze dannose o pericolose del reato eliminabili da parte del contravventore » e, dall'altro, che vi è un potere di interlocuzione del giudice il quale in ogni altro caso « può respingere con ordinanza la domanda di oblazione, avuto riguardo alla gravità del fatto ».

Si evidenzia che nel settore logistico, ed in particolare nella gestione dei magazzini, queste prassi sono molto frequenti. Per quanto riguarda il reato di somministrazione abusiva di lavoro (assieme ad appalti, utilizzazione e distacco illeciti), viene trasformato dalla norma, in illecito penale punibile con la sanzione pecuniaria dell'ammenda pari a venti euro per ciascun lavoratore coinvolto dall'operazione fraudolenta e per ogni giorno di utilizzazione del lavoratore fraudolentemente somministrato. Previsione sanzionatoria, questa, assai blanda e di contenuta deterrenza.

Emerge, infatti, come uso diffuso delle grandi aziende, quello di diventare clienti di consorzi di cooperative operanti nel settore logistico, che provvedono alla fornitura della manodopera necessaria. Alle cooperative viene affidata la gestione dei magazzini mediante gare d'appalto che

---

di riforma attuata tra il 2014 e 2015 dal governo Renzi che ha comportato significative novità per il settore logistico.

vincono puntando sul ribasso del costo della forza lavoro. Attraverso questo meccanismo di esternalizzazione delle operazioni logistiche, di fatto le aziende committenti possono trarre benefici in termini di costo da un grado significativo di sfruttamento dei lavoratori, mantenendo nel contempo le « mani pulite » in merito alla questione: nella maggior parte dei conflitti emersi nel corso del tempo, queste aziende clienti hanno spesso e volentieri messo in chiaro che esse stesse sono delle vittime dei consorzi di cooperative, ove appunto venivano applicati a loro insaputa contratti per nulla attinenti al CCNL predisposto per il settore logistico<sup>(53)</sup>. Nel corso degli ultimi anni quindi, si è sempre più consolidato il fenomeno delle cooperative spurie, che per essere precisi non caratterizza esclusivamente il settore della logistica, ma assume tratti specifici in base al comparto (qualsiasi esso sia) in cui si siano insediate forme di cooperazione. Con « cooperativa spuria » si fa riferimento all'azione di cooperative che portano avanti comportamenti illegali nell'ambito del diritto societario e del diritto del lavoro<sup>(54)</sup> violando quelli che sono gli elementi costitutivi la cooperazione. Per quanto riguarda le cooperative di produzione lavoro (disciplinate dalla legge 3 aprile 2001, n. 142, recante revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore), si identifica nella fornitura per i propri soci-lavoratori di « lavoro alle migliori condizioni possibili » lo scopo mutualistico caratterizzante. La normativa d'appalto che viene a queste applicata, stabilisce tra le condizioni necessarie per la correttezza della procedura, che l'attività dell'appaltatore non sia di mera intermediazione, ma che questo porti a termine i lavori che si è aggiudicato disponendo di un'organizzazione produttiva propria, assumendosi quindi i rischi d'impresa connessi (in sintesi deve essere dotato di autonomia imprenditoriale). La cooperativa spuria può trovare così una definizione in negativo rispetto alle leggi disposte in materia, trovando collocamento fra economia sommersa ed economia criminale.

La tipologia di illeciti che riguarda gli appalti delle cooperative di produzione del lavoro nel settore logistico (nello specifico, soprattutto le cooperative spurie di facchinaggio), è la fattispecie in cui queste società appaltatrici operano come società di intermediazione essendo prive di autorizzazione, e commettendo reati come l'impiego illecito di forza lavoro. In particolare, la somministrazione abusiva di lavoro si concretizza mediante contratti d'appalto irregolari, ove la cooperativa spuria (pseudo-appaltatrice) si assume il mero compito di far disporre dei propri dipendenti l'azienda pseudo-committente (in questo scenario), non assumendosi così alcun rischio imprenditoriale e non esercitando alcun potere organizzativo in merito allo svolgimento, i turni e gli orari di lavoro, come prescritto in materia di appalti. In poche parole, la cooperativa si impegna soltanto a predisporre manodopera a basso costo, che poi porterà a termine il lavoro in base alle direttive indicate dall'azienda committente.

<sup>(53)</sup> FERACO, M., 2016. Op. cit.

<sup>(54)</sup> C.a.t. Cooperativa sociale Onlus, a cura di, 2016. « *Logistica e Sfruttamento lavorativo. Un'indagine nell'area metropolitana fiorentina* ». Op. cit.

Al 10° Congresso nazionale della Federazione italiana lavoratori dei trasporti ( FILT) CGIL, era stata presentata una ricerca in merito alla forza lavoro migrante nel settore logistico, la quale fa emergere che, come conseguenza di una presenza consistente di lavoratori immigrati in esso occupati (15,8 per cento a livello nazionale, ma con una percentuale valida per il Nord molto più alta), questi siano svantaggiati oppure discriminati in circostanze varie. Viene sottolineato infatti, che oltre a venirgli prevalentemente assegnate le mansioni più faticose e che necessitano di minori qualifiche i lavoratori stranieri rispetto a quelli italiani, risultano più esposti al rischio infortunistico e ricevono una prestazione retributiva mediamente inferiore <sup>(55)</sup>.

#### 4.8. I dati risultanti del Rapporto INL 2020.

In merito alla vigilanza istituzionale da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro, sono stati considerati con particolare attenzione i comportamenti elusivi adottati dalle cosiddette cooperative spurie. In particolare, l'obiettivo principale dell'attività di vigilanza portata avanti nel corso di questi ultimi anni consiste nel garantire l'osservanza dell'articolo 7, comma 4, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31 (« Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria »), in base al quale, in presenza di una pluralità di contratti collettivi, le società cooperative applicano ai soci lavoratori trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria.

A seguito delle ispezioni condotte dagli Uffici territoriali nazionali <sup>(56)</sup>, risulta che nell'anno 2020 il personale ispettivo ha effettuato controlli nei confronti di 869 cooperative. Sono stati accertati illeciti nei confronti di 781 aziende, con un tasso di irregolarità pari al 78 per cento (circa il 66 per cento nel 2019). Allo scopo di garantire effettività alla tutela dei crediti di lavoro dei soci lavoratori, specifica attenzione è stata rivolta al fenomeno del *dumping* contrattuale, basato sull'applicazione di contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni sindacali prive di reale rappresentatività che consentono una consistente riduzione del costo del lavoro. Gli interventi ispettivi sono stati finalizzati al recupero dei crediti retributivi attraverso l'utilizzo, in 1.699 casi, dello strumento della diffida accertativa ex articolo 12 del decreto legislativo n. 124 del 2004, garantendo così l'osservanza della disposizione di cui all'articolo 7, comma 4, del decreto-legge n. 248 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 31 del 2008. È stata inoltre accertata l'occupazione irregolare di 4.966 lavoratori, 223 dei quali (il 4,49 per cento, a fronte del 5,61 per cento del 2019) totalmente « in nero ». Dall'analisi degli esiti delle verifiche definite si è altresì ricavato

<sup>(55)</sup> C.a.t. Cooperativa sociale Onlus, a cura di, 2016. Op.cit.

<sup>(56)</sup> *Rapporto annuale delle attività di tutela e vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale*, Ispettorato Nazionale del lavoro, Anno 2020, in <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/studiestatistiche/Documents/Rapporto-annuale-attivita-di-tutela-e-vigilanza-2020-signed.pdf>.

che: a) su un totale di 441 cooperative ispezionate tra quelle iscritte alle Centrali, 30 non applicavano il CCNL firmato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative (7 per cento, a fronte del 6,8 per cento del 2019); b) su un totale di 553 cooperative ispezionate tra quelle non iscritte alle Centrali, 135 applicavano contratti sottoscritti da organizzazioni prive dei citati criteri di rappresentatività (24 per cento, a fronte del 20,5 per cento del 2019).

Altro obiettivo prioritario dell'azione di tutela e di vigilanza degli ispettori del lavoro in servizio presso gli Ispettorati territoriali del lavoro ha riguardato l'effettuazione di controlli in materia di appalto, distacco o somministrazione illeciti, ambiti in cui sono state riscontrate 12.714 posizioni lavorative irregolari. In termini assoluti, il maggior numero di illeciti e' stato rilevato negli ambiti produttivi di cui ai codici:

- Ateco N - Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese: 4.840 lavoratori interessati;
- Ateco H - Trasporto e magazzinaggio: 2.329 lavoratori interessati;
- Ateco C - Attività manifatturiere: 1.552 lavoratori interessati;
- Ateco F - Costruzioni: 921 lavoratori interessati;
- Ateco S - Altre attività di servizi: 867 lavoratori interessati;
- Ateco I - Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione: 711 lavoratori interessati, e, su base territoriale, nelle regioni Emilia-Romagna (1.696 lavoratori interessati), Lombardia (1.649 lavoratori interessati), Piemonte (1.565 lavoratori interessati), Lazio (1.490 lavoratori interessati) e Veneto (1.410 lavoratori interessati).

In termini percentuali, la quota dei lavoratori interessati da violazioni consistenti in esternalizzazioni e interposizione di manodopera rispetto al complesso dei lavoratori irregolari nel corso del 2020 e' risultata:

- per macrosettori produttivi, pari a: Terziario: 23 per cento- Industria: 20 per cento - Edilizia: 13 per cento- Agricoltura: 4 per cento;
- piu' elevata nelle sezioni di attività classificate secondo i codici:
  - Ateco N - Noleggio, agenzie di viaggi, servizi di supporto alle imprese: 52%;
  - Ateco M - Attività professionali, scientifiche e tecniche: 40 per cento;
  - Ateco S - Altre attività di servizi: 26 per cento;
  - Ateco H - Trasporto e magazzinaggio: 26 per cento;
  - Ateco Q - Sanita' e assistenza sociale: 22 per cento.
- su base territoriale, a livello nazionale pari al 20 per cento e, a livello areale, a:
  - Ispettorato interregionale del lavoro Nord Ovest: 23 per cento;
  - Ispettorato interregionale del lavoro Nord Est: 26 per cento;
  - Ispettorato interregionale del lavoro Centro: 22 per cento;
  - Ispettorato interregionale del lavoro Sud: 8,7 per cento.

facendo registrare gli indici più elevati nelle regioni Umbria (34 per cento), Veneto (32 per cento), Lazio (31 per cento), Piemonte (27 per cento), Emilia-Romagna (25 per cento) e Sardegna (24 per cento).

In rapporto al numero di ispezioni con esito irregolare la concentrazione di lavoratori coinvolti in illeciti interpositori si è invece così attestata:

– per macrosettori produttivi: Terziario: 43 lavoratori ogni 100 aziende irregolari – Industria: 37 lavoratori ogni 100 aziende irregolari – Edilizia: 9 lavoratori ogni 100 aziende irregolari – Agricoltura:

8 lavoratori ogni 100 aziende irregolari;

– per sezioni di attività:

• Ateco N – Noleggio, agenzie di viaggi, servizi di supporto alle imprese: 195 lavoratori ogni 100 aziende irregolari;

• Ateco H – Trasporto e magazzinaggio: 77 lavoratori ogni 100 aziende irregolari;

• Ateco M – Attività professionali, scientifiche e tecniche: 75 lavoratori ogni 100 aziende irregolari;

• Ateco Q – Sanità e assistenza sociale: 60 lavoratori ogni 100 aziende irregolari;

• Ateco C – Attività manifatturiera: 39 lavoratori ogni 100 aziende irregolari,

facendo registrare, su base territoriale, indici più elevati nelle regioni: Piemonte (60 lavoratori ogni 100 aziende irregolari), Veneto (59 lavoratori ogni 100 aziende irregolari), Emilia-Romagna (58 lavoratori ogni 100 aziende irregolari), Lazio (45 lavoratori ogni 100 aziende irregolari), Sardegna (44 lavoratori ogni 100 aziende irregolari), Lombardia (41 lavoratori ogni 100 aziende irregolari) e Marche (34 lavoratori ogni 100 aziende irregolari).

L'analisi dei dati a livello locale conferma che i settori maggiormente interessati da una presenza media di lavoratori coinvolti in illecite fattispecie interpositorie per ciascuna azienda risultata irregolare sono quelli dei servizi di supporto alle imprese, del trasporto e magazzinaggio e delle attività professionali, scientifiche e tecniche. Fanno eccezione le regioni Lombardia, Toscana e Abruzzo ove un rapporto significativo tra numero di lavoratori interessati da fenomeni interpositori e numero di aziende irregolari si è registrato nel settore delle costruzioni.

Nell'ambito qui in esame rientrano anche le azioni di vigilanza condotte a livello nazionale nei confronti di specifiche realtà aziendali e dei loro committenti, contraddistinte dalla rilevante attività di esternalizzazione di servizi e dalla diffusione sull'intero territorio nazionale. Le verifiche sono state indirizzate su soggetti che non rispettano la normativa in materia di agenzie di somministrazione di manodopera o che operano in assenza della prescritta autorizzazione ed hanno riguardato, altresì, realtà aziendali (e i relativi committenti) caratterizzate da continue trasformazioni con nuove articolazioni societarie, delocalizzazioni all'estero e forme di somministrazione/distacco o contratti di rete che dissimulano sostanziali fatti-

specie di somministrazione illecita di manodopera, come pure società che svolgono l'attività di agenzie interinali mediante lo strumento del *franchising*, in violazione dell'articolo 4, comma 7, del decreto legislativo n. 276 del 2003.

#### *4.9. L'indagine fiorentina nel settore dello sfruttamento del lavoro nella logistica*

Per meglio comprendere le dimensioni del fenomeno, si ritiene utile sottoporre all'attenzione i risultati di una ricerca svolta nel territorio dell'area metropolitana fiorentina<sup>(57)</sup>. Attraverso interviste in profondità a camionisti a lunga percorrenza, corrieri e magazzinieri, l'indagine ha analizzato le condizioni di lavoro lungo i diversi passaggi della catena di produzione delle merci (preparazione, trasporto a lunga percorrenza, consegna nel così detto « ultimo miglio » tramite corrieri). La ricerca, analizzando le condizioni di lavoro di camionisti, corrieri e magazzinieri, mostra come nel settore emerga un modello riconducibile a elementi di sfruttamento lavorativo.

La base empirica è stata costruita con interviste con i lavoratori, osservazioni dirette, interviste a testimoni privilegiati, colloqui informali, raccolta di materiale documentario, audio, video e fotografico. Lo strumento principale usato per la rilevazione è stato l'intervista semi-strutturata con l'obiettivo di ricostruire in profondità insieme agli intervistati i processi legati alle condizioni di lavoro nel settore. Le principali aree tematiche esplorate con le interviste e i colloqui informali riguardano la percezione dell'incidenza e delle caratteristiche del lavoro grigio o nero nel settore e la raccolta di storie o episodi di sfruttamento lavorativo nei confronti di lavoratori e lavoratrici.

##### *4.9.1. Ritmi e condizioni di lavoro: gravi violazioni dell'orario di lavoro e del riposo*

La dimensione temporale si è dimostrata come particolarmente rilevante nell'analisi delle esperienze dirette dei lavoratori intervistati. L'imposizione da parte delle aziende di ritmi di lavoro poco sostenibili e al di fuori dei parametri del contratto nazionale, attraverso la richiesta di effettuare un numero di consegne/trattamento di merci elevato in un determinato arco temporale, è emerso come un elemento trasversale ai tre comparti.

Il quadro emerso mostra caratteristiche di fatto lontane dai parametri stabiliti dai contratti nazionali. Le ripercussioni sui ritmi di vita extra-lavorativa e familiare sono importanti. Quando il contesto di lavoro è una cooperativa in appalto, questa si impegna con la ditta appaltatrice a prendere in carico e smaltire tutta la merce che arriva, scaricando sui lavoratori la responsabilità delle consegne nell'arco giornaliero, al di là della effettiva

---

<sup>(57)</sup> *Lungo il cammino delle merci. Un'indagine sulle condizioni di lavoro nel settore della logistica*, L. Brusciaglioni, Università degli Studi di Firenze, *Rivista sulle trasformazioni sociali*, VII, 14, 2017, pp. 59 ss.

quantità. Per il rispetto del numero delle consegne da effettuare il tempo di lavoro si dilata in alcuni casi fino a toccare oltre le dodici ore giornaliere. Per rispettare i ritmi di consegne, si può essere portati inoltre a infrangere il codice della strada e le eventuali sanzioni sono spesso a carico del lavoratore. In questo caso le ripercussioni sulla sicurezza del lavoratore sono molto critiche.

Anche nel settore del trasporto a lunga percorrenza la dimensione temporale ritorna come un elemento rilevante. In questo settore sono emersi casi di pressioni da parte dei datori di lavoro per non fermarsi per il riposo o guidare molte più ore rispetto a quelle previste dal contratto nazionale. Le esigenze di carico e scarico e di movimentazione delle merci dentro quadri temporali definiti si scontra con i diritti dei lavoratori alla sosta e al riposo. Da qui le pressioni da parte dei datori di lavoro di infrangere le regole. I lavoratori più vulnerabili e meno a conoscenza delle norme subiscono le pressioni dei datori di lavoro. Le pressioni sono accompagnate dalla spinta verso comportamenti illegali, come l'uso di sistemi di manomissione degli strumenti di rilevazione, obbligatori per gli auto-transportatori. Questo elemento è stato messo in evidenza da più di un lavoratore.

Nel settore del magazzino le interviste hanno evidenziato come la diffusione dell'*e-commerce* e la sempre più forte espansione degli acquisti *on line* – che hanno tempi di consegna rapidi, in alcuni casi in sole ventiquattr'ore – abbiano un impatto fortissimo sui processi lavorativi, sull'organizzazione della giornata e sugli orari. La conseguenza più rilevante è la difficoltà di programmazione, con la richiesta da parte dell'azienda di un'ampia disponibilità dovuta alla gestione dagli imprevisti. Le esigenze di velocità imposte dalla diffusione dell'*e-commerce* hanno un forte influenza sul rapporto fra vita lavorativa e vita extra lavorativa delle persone. L'*e-commerce* si è andato a innestare in una situazione già critica per quanto riguarda i tempi di lavoro e di consegna nel comparto del magazzino. Le ditte appaltatrici danno mandato alle cooperative di smaltire un quantitativo di merce da trattare in un dato lasso di tempo. Sono poi le cooperative in appalto ad assumere la responsabilità di gestione dell'organizzazione dei tempi di lavoro. La catena della logistica prevede inoltre che i tempi del magazzino siano collegati a quelli del corrierato: l'imposizione dei tempi nel magazzino è dovuta alla catena di movimentazione generale delle merci. Il corriere aspetta all'uscita del magazzino, in un ciclo di velocità richiesta che coinvolge tutte le maglie del percorso (magazzino, corriere o trasportatore a lunga percorrenza).

Come si evince dagli esempi riportati nella ricerca, la dimensione temporale si dimostra come molto critica. Il tempo e la velocità imposta nello svolgere i compiti, trattare e trasportare la merce perché circoli in tempi imposti dal sistema del comparto della logistica è uno degli elementi centrali per comprendere le dinamiche di sfruttamento del settore. « Il tempo » di vita e il tempo sociale, che ha un legame indissolubile con il lavoro diventa così compresso al di là dei limiti delle regole definite dai contratti nazionali. Secondo l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL 2012) se i lavoratori devono svolgere più straordinari di quanto consentito ai sensi della legislazione nazionale, sotto una qualche forma di

minaccia (ad esempio di licenziamento) o per guadagnare almeno il salario minimo, le condizioni di lavoro sono tali da poter parlare di sfruttamento.

L'analisi testuale delle interviste ha messo in evidenza alcune categorie che illuminano i dettagli della dimensione temporale delle condizioni di lavoro nei tre comparti. In particolare, alcuni aspetti ricorrenti nelle interviste sono emersi come trasversali ai tre comparti:

- 1) lo svolgere straordinari non pagati e ore di lavoro superiori a quelle sul contratto;
- 2) l'essere costretti ad accettare straordinari in orario festivo;
- 3) non poter/riuscire a fare pausa pranzo;
- 4) non avere diritto al riposo settimanale, avere giorni di ferie cancellati quando se ne ha diritto.

In particolare, la percezione di dover sottostare a ritmi di lavoro insostenibili, il cambiare l'orario di lavoro di giorno in giorno, con la conseguenza di sapere quando si entra ma non sapere quando si esce dal lavoro porta nei lavoratori a conseguenze anche sulla propria salute, con la comparsa di sintomi fisici. Questo aspetto conferma i fenomeni legati alla dimensione temporale rilevati nelle analisi anche in altre aree territoriali.

#### *4.9.2. Minacce, intimidazioni e abuso delle condizioni di vulnerabilità dei lavoratori*

L'imposizione di ritmi e condizioni di lavoro non sostenibili avviene in molti casi attraverso l'uso di intimidazioni, minacce, ricatti e in alcune circostanze di violenza psicologica. La minaccia e il ricatto sono da considerare in senso lato: non solo minaccia di sanzioni penali, ma anche di perdita di diritti o privilegi, come una promozione, o di un peggioramento della condizione lavorativa (spostamento di altra sede, turni peggiori). L'uso di linguaggio offensivo rivolto ai lavoratori costituisce inoltre una forma di coercizione psicologica, pensato per aumentare il senso di vulnerabilità.

Nella ricerca fiorentina i lavoratori hanno riportato casi frequenti in cui il datore di lavoro impone condizioni al di fuori dal contratto nazionale: straordinari non pagati, funzioni non consentite, ritmi di lavoro non sostenibili. Cambiano alcune caratteristiche delle forme di ricatto a seconda se il lavoratore è un autotrasportatore a lunga percorrenza, un corriere o un magazziniere.

Per i corrieri, il ricatto consiste nel dover accettare ad esempio di svolgere straordinari non riconosciuti.

Tra gli autisti a lunga percorrenza, nonostante le regole e le direttive a tutela del lavoratore siano chiare e definite, dalla ricerca emerge come solo pochi lavoratori abbiano la forza di rispondere e rifiutare le pressioni delle aziende a infrangere i limiti del tempo di guida.

Anche nel comparto del magazzino le esperienze dei lavoratori forniscono uno spaccato in cui, in un clima di paura, le minacce riguardano il cambio di turno, il trasferimento in sedi lontano dalla famiglia, le sospensioni dal lavoro, fino ad arrivare a casi di lavoratori indotti a vere e proprie dimissioni.



Riprendendo la definizione adottata a livello internazionale (OIL 2012), i lavoratori costretti in una situazione di grave sfruttamento lavorativo possono essere sottoposti a violenza sia fisica, sessuale o psicologica. Tra i lavoratori intervistati sono state raccolte alcune testimonianze di aggressioni verbali usate dai datori di lavoro. All'interno del comparto dei magazzini alcune lavoratrici hanno riportato esperienze di capo reparto usate dall'azienda per istigare un clima di terrore e imporre ritmi di lavoro poco sostenibili. Si tratta di un'azienda con principalmente forza lavoro femminile e una componente di lavoratrici immigrate. La normativa sul caporalato fa riferimento proprio ai metodi di sorveglianza degradanti per il lavoratore. Sono i metodi di sorveglianza, come quelli descritti dalle lavoratrici del magazzino, che sostanziano nella quotidianità della giornata lavorativa l'uso di minacce e ricatti che vanno a ledere la dignità dei lavoratori.

Dall'ampia gamma di casi diversi in cui sono messe in atto minacce per far accettare condizioni di lavoro nei tre comparti, si evince come questo aspetto sia centrale per comprendere le condizioni di lavoro degli intervistati. Le minacce si sostanziano nel ricevere pressioni per lasciare il sindacato o insulti dai superiori, nel ricevere pressioni per non fermarsi per riposare o mangiare e arrivare a destinazione più velocemente, per contrarre i tempi di consegna, o postporre il riposo. È la presenza di minacce e ricatti che fa rilevare che nel settore non siamo in presenza soltanto di irregolarità contrattuali e salariali ma anche di casi di sfruttamento più gravi.

#### *4.9.3. Forme di vulnerabilità dei lavoratori e condizioni di lavoro*

Le minacce e i ricatti per imporre condizioni di lavoro degradanti e non in linea con il contratto nazionale s'innestano, oltre che su alcune caratteristiche del mercato del lavoro, su alcune forme di vulnerabilità dei lavoratori del settore.

La condizione di migrante è emersa come una possibile fonte di vulnerabilità. I lavoratori migranti sono in momenti di crisi economica tra i primi a essere colpiti specialmente se hanno basse qualifiche professionali e sono impiegati in settori a rischio. In una delle interviste è stata inoltre segnalata un'organizzazione del lavoro che prevede turni basati sulla nazionalità. Usata dal datore di lavoro, per dividere e frammentare la forza lavoro, sfavorisce il collegamento fra lavoratori e in ultima analisi una possibile organizzazione per la rivendicazione dei propri diritti.

L'equazione, che associa il lavoratore straniero all'accettazione di condizioni lavorative più degradanti si è rivelata meno lineare del previsto, se confrontata con le esperienze dirette dei lavoratori. Le interviste hanno riportato infatti un quadro complesso in cui, se in alcuni casi i lavoratori migranti sono più tendenti ad accettare imposizioni di condizioni di lavoro poco sostenibili, in altri casi la condizione di sfruttamento è trasversale; in altri ancora sono proprio i migranti a farsi promotori delle lotte sindacali. Una delle forme di fragilità che coinvolge tutti i lavoratori, indipendentemente dalla nazionalità è l'essere assunti con contratti a termine. I nuovi assunti con contratti brevi sono più vulnerabili alle minacce di licenziamento e gli straordinari si trasformano in obbligatori.

Anche l'uso di sostanze stupefacenti durante l'orario di lavoro o al termine del turno si è rivelato un elemento di vulnerabilità dei lavoratori. Pur trattandosi di episodi singoli, segnalano l'esigenza dei lavoratori ad affrontare un tema, secondo gli intervistati, poco considerato. Se inquadrato in un contesto di violazione delle norme sul riposo, questo tema emerge come critico in termini di salute e sicurezza. Se collegato poi alla maggiore vulnerabilità dei lavoratori, sotto costante minaccia di essere segnalati ai servizi per la tossicodipendenza, si comprende come questo aspetto rappresenti un tassello del complesso sistema di elementi di vulnerabilità dei lavoratori. Alcuni lavoratori segnalano inoltre come il consumo di sostanze rappresenti un espediente per aumentare la capacità di resistenza ai ritmi poco sostenibili.

#### *4.9.4. Sicurezza sul lavoro e salute*

Anche le violazioni in termini di sicurezza e salute sono oggetto di ricatti e minacce.

Nel comparto della logistica sono imposte condizioni di lavoro difformi dai contratti nazionali anche in termini di sicurezza e igiene. In particolare, i camionisti a lunga percorrenza riportano esempi di mancata pulizia e igiene dei mezzi di trasporto. Ciò costituisce una condizione ancora più pesante considerando che per gli autisti il camion è anche un luogo di vita oltre che di lavoro. Da non sottovalutare sono inoltre le conseguenze psicologiche dell'imposizione dei ritmi non sostenibili, in un quadro di paura e di imposizione.

Le dimensioni che permettono di declinare il tema della sicurezza e della salute in modo diversificato nei tre comparti riguardano le condizioni di scarsa igiene e di scarsa manutenzione del mezzo di trasporto che espone autisti e corrieri a un maggior rischio di infortuni e di malattie professionali. Le conseguenze sulla salute psichica del clima di intimidazioni e minacce che espone i lavoratori al rischio di *stress* e crisi psicologiche, sono invece principalmente presenti nel comparto del magazzino, come nel racconto di alcune lavoratrici descritto nella ricerca.

#### *4.9.5. Considerazioni finali*

Dalla ricerca emerge un modello di sfruttamento lavorativo che, pur tenendo conto delle specificità dei comparti, coinvolge trasversalmente i comparti del corrierato, dei trasporti a lunga percorrenza e del magazzino.

Innestandosi su alcune vulnerabilità della forza lavoro del settore (la precarietà, la nazionalità straniera, e in alcuni casi specifici, l'uso di sostanze stupefacenti), attraverso l'uso di minacce, ricatti e in alcune circostanze di sistemi di controllo degradanti e violenza psicologica, sono imposte condizioni e ritmi di lavoro che non rispettano i contratti nazionali. Le violazioni riguardano: gli orari di lavoro, gli straordinari eccessivi, il non rispetto del riposo e le scarse condizioni di igiene e sicurezza. Il quadro che ne deriva è la presenza nei tre comparti di alcuni degli indicatori, individuati a livello internazionale e dalla normativa nazionale come segnali di grave sfruttamento lavorativo.

In particolare:

- 1) l'eccesso di straordinari (« *excessive overtime* ») e la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro e ai periodi di riposo;
- 2) La presenza di intimidazioni e minacce (« *intimidation and threats* »);
- 3) l'abuso della vulnerabilità del lavoratore;
- 4) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro.

Il modello è inserito in un contesto generale del comparto in cui le esigenze dei ritmi degli spostamenti delle merci sono imposti dalle aziende, al di là delle norme dei contratti nazionali sull'orario e sul riposo, e sono scaricati all'esterno attraverso un sistema diffuso di subappalti a cooperative, in larga parte spurie o false cooperative. Sono le cooperative che prendono in carico la gestione del ciclo delle merci, al di là della loro quantità e impongono ai lavoratori i ritmi conseguenti. La dimensione temporale è una delle più rilevanti per comprendere le dinamiche di sfruttamento. Il tempo del cammino della merce attraversa i vari passaggi: dal magazzino, al trasporto a lunga percorrenza all'ultimo miglio dei corrieri e di nuovo al magazzino, è imposto dal sistema e si scontra in molti casi con le esigenze dei lavoratori e le norme dei contratti nazionali. Le pressioni per il non rispetto delle norme coinvolgono spesso anche sistemi illegali per aggirare le norme sull'orario e il riposo (ad esempio, l'uso di una calamita applicata al crono tachimetro digitale dei camionisti a lunga percorrenza, che interrompe la misurazione del tempo di lavoro).

La diffusione dell'*e-commerce* si è inserita in un contesto di diritti già di per sé critica, contribuendo a inasprire alcune condizioni di irregolarità degli orari di lavoro e di disponibilità giornaliera dei lavoratori. La presenza di minacce e ricatti segnala la presenza nel settore di elementi che fanno pensare a condizioni non solo di irregolarità contrattuali e salariali, ma anche a casi sfruttamento più grave. Come è stato evidenziato nella ricerca, è proprio il ricorso ad abusi, alle minacce di violenza o alla violenza vera e propria (fisica e psicologica) che distingue i casi più gravi di sfruttamento dalle altre forme di irregolarità.

Per questi casi è necessaria un'azione di contrasto ancora più forte. Infatti, dalle irregolarità parziali sul piano contrattuale e contributivo tipiche del lavoro sommerso si passa ad abusi e a forme di sfruttamento lavorativo più gravi, caratterizzate da pesanti violazioni dei diritti (esposizione dei lavoratori a condizioni di lavoro pericolose o insalubri, intimidazioni, minacce, ricatti). È all'interno del sistema di microimprese e di cooperative appaltanti, dove più carenti sono i controlli istituzionali e la presenza sindacale, che si verificano con maggiore frequenza violazioni significative a danno della forza lavoro. In alcune cooperative spurie, gli intervistati hanno messo in luce la presenza di situazioni limite a danno dei lavoratori, quali il mancato versamento contributivo o assicurativo, l'applicazione di un diverso contratto nazionale o il lavoro in assenza di contratto, il mancato pagamento di mensilità arretrate o del TFR in caso di cambi d'appalto o

di fallimento della cooperativa, la discriminazione etnico-razziale dei lavoratori.

Una debolezza della politica di esternalizzazione nel settore logistico risiede nelle irregolarità più o meno gravi (cooperative spurie, frequenti fallimenti o cambi di appalto fra le imprese appaltatrici) che si verificano nella filiera degli appalti e che determinano perdite economiche dirette e indirette alle imprese multinazionali. È perciò necessario che la politica di esternalizzazione dei servizi logistici alle cooperative venga modificata, almeno in parte, in direzione di una reinternalizzazione dei servizi logistici e della forza lavoro, tenuto conto di due ulteriori elementi. In primo luogo, lo stop al sistema di sfruttamento lavorativo nelle cooperative e l'assunzione diretta nelle imprese committenti è la rivendicazione di fondo di alcune lotte dei lavoratori. Questa richiesta sta incontrando l'interesse delle imprese logistiche maggiori e più votate all'internalizzazione dei mercati.

La legalità si impone, da anni, come una problematica fondamentale nella logistica<sup>(58)</sup>. I risultati della ricerca fiorentina hanno confermato quanto emerso a livello nazionale in merito alla presenza, nella filiera produttiva, di cooperative spurie in grado di condizionare le dinamiche del settore. L'azione di contrasto delle cooperative spurie, giudicata inadeguata dai delegati e dai testimoni privilegiati intervistati, sembra prioritaria per due motivi di fondo. In primo luogo, per porre un freno alla violazione di diritti fondamentali dei lavoratori e per evitare che- come successo in questi ultimi anni- ciò determini un abbassamento generalizzato degli standard retributivi e contrattuali di tutti i lavoratori del settore. La seconda motivazione riguarda l'interesse della stessa classe imprenditoriale a ridurre il *dumping* economico conseguente alla concorrenza sleale esercitata dalle imprese irregolari, come è avvenuto in modo evidente nell'autotrasporto e in parte nei servizi di magazzinaggio.

La riorganizzazione della *governance* degli enti di controllo (Ispettorato del lavoro, forze dell'ordine, consorzi di cooperative) imporrebbe una complessa revisione del sistema di ispezioni nelle imprese, capace di razionalizzare le singole competenze investigative e repressive e di migliorare l'efficacia complessiva degli interventi. Ciò presuppone, però, una volontà politica trasversale di intervento, che superi la difesa degli interessi corporativi –si pensi alle resistenze passate, sul tema, provenienti da settori del mondo cooperativo e dell'imprenditoria-, e un aumento di risorse economiche e di personale destinate agli enti di controllo. Dal punto di vista politico, è necessario anche un intervento legislativo che, rafforzando i meccanismi di verifica sulle cooperative, introduca garanzie e tutele maggiori per i lavoratori in appalto, aspetti decisivi che non possono essere affidati solamente alle disposizioni del Contratto nazionale e alla contrattazione territoriale o aziendale fra imprese e sindacati. L'azione di contrasto delle zone grigie dell'imprenditoria nella logistica, affinché si traduca in un effettivo ridimensionamento delle imprese irregolari, deve quindi riuscire a

---

<sup>(58)</sup> Per maggiori approfondimenti, si rinvia a A. CAGIONI, *Legalità, tendenze dell'esternalizzazione e cooperative spurie*, in *Logistica e sfruttamento lavorativo. Un'indagine nel territorio fiorentino*, coop. soc. CAT, FILT-CGIL Toscana, 2016.

spezzare le connessioni e le convivenze fra economia sommersa ed economia criminale. Non ne deriverebbero vantaggi solo per i lavoratori, ma, in un contesto macro-economico ancora fortemente condizionato dalle politiche di *austerità*, per tutto il sistema economico nazionale. Il recupero parziale di capitali derivanti dall'evasione e dall'elusione fiscale e contributiva sarebbe decisivo tanto in un'ottica di giustizia sociale che di equità fiscale.

#### 4.10. I limiti del contrasto normativo

Il caporalato e lo sfruttamento lavorativo sono fenomeni che si è soliti collocare nell'ambito del settore agricolo, circoscrivendoli, tra l'altro, ad un'area geografica limitata alle regioni dell'Italia meridionale<sup>(59)</sup>. Questo sembrerebbe anche il contesto criminale da cui prende spunto il legislatore, il quale sollecitato anche da fonti sovranazionali nel giro di pochi anni ha prima introdotto (legge 14 settembre 2011, n. 148) e poi modificato (legge 4 ottobre 2016, n. 199) la fattispecie penale di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo prevista all'articolo 603-bis del codice penale.

In particolare, la legge n. 199 del 2016 affida alla disposizione codicistica una funzione repressiva all'interno di una più ampia strategia di contrasto ai « fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e riallineamento retributivo nel settore agricolo »<sup>(60)</sup>.

L'articolo 603-bis del codice penale tuttavia ha una portata generale e, sebbene inserito in una disciplina volta a far emergere forme di lavoro nero nel settore agricolo, si presta ad essere utilizzata anche in altri contesti lavorativi. Che sia di ampia applicazione è confermato dalla collocazione topografica della nuova fattispecie delittuosa nell'ordito codicistico, che, ad onta del crescente e costante fenomeno di decodificazione, resta simbolicamente il fulcro dell'intero ordinamento penale, in grado di esprimere valutazione di meritevolezza di pena su cui verte un consenso ampio. Il legislatore ha ritenuto opportuno colmare una evidente lacuna di tutela<sup>(61)</sup>, riempiendo quello spazio creatosi tra il gigantismo penale dell'articolo 600 del codice penale – riferita a differenti forme di schiavitù e di servitù – e l'effimera risposta sanzionatoria prevista nel caso di intermediazione illecita, dalle ipotesi contravvenzionali della cosiddetta « legge Biagi », tutte fattispecie di carattere generale<sup>(62)</sup>.

<sup>(59)</sup> Per l'elaborazione del presente paragrafo sono stati tratti utili spunti argomentativi dal contributo di V.TORRE, *L'obsolescenza dell'art. 603-bis c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo*, in *LLI (Labour & Law Issues)*, vol. 6, n. 2, 2020, pp. 75 e ss.

<sup>(60)</sup> Sull'argomento, sia consentito rinviare a A.SCARCELLA, *Il legislatore interviene nuovamente sul fenomeno del « caporalato »: ultimo atto ?*, in *Diritto penale e processo*, 2017, 7, pp. 860 e ss.

<sup>(61)</sup> Sia ancora consentito rinviare a L.PISTORELLI–A.SCARCELLA, « *Manovra bis* »: *le disposizioni rilevanti per il diritto penale contenute nel d.l. 13 agosto 2011, n. 138, di imminente conversione (con emendamenti)*, Relazione n. III/11/2011 del Massimario della Cassazione, Roma, 05.09.2011.

<sup>(62)</sup> Sul punto S.FIORE, *(Dignità degli) Uomini e (punizione dei) Caporali. Il nuovo delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in *Aa. Vv.*, *Scritti in onore di Alfonso Stile*, ESI, 2014, 881; S. TORDINI CAGLI, *Profili penali del collocamento della manodopera. Dalla intermediazione illecita all'« Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro »*, *Ind. pen.*, 2017, 727.

Per quanto di generale applicazione, nell'articolo 603-bis del codice penale i confini della fattispecie sembrano far riferimento a ipotesi di sfruttamento realizzate solo nell'ambito di un rapporto di lavoro subordinato e questo inficia l'efficacia repressiva della disposizione, in particolare rispetto ad alcune forme di degrado lavorativo che invece registrano una ampia diffusione al di fuori dello schema tradizionale della subordinazione.

Come si avrà modo di evidenziare, in realtà le condotte di reclutamento di manodopera al fine di sfruttamento e di utilizzo di manodopera mediante sfruttamento e approfittamento dello stato di bisogno hanno una portata applicativa talmente ampia e persino indeterminata da poter comprendere diversi scenari lavorativi. Per tale motivo il legislatore ha avvertito la necessità di arginare il deficit di tassatività che connota concetti vaghi come sfruttamento e approfittamento dello stato di bisogno, ricorrendo ad una innovativa tecnica legislativa che fa leva sulla «tipicità di contesto»<sup>(63)</sup>: ha, infatti, utilizzato i cosiddetti «indici di sfruttamento» per definire il contesto da cui inferire le condotte penalmente rilevanti. Nel fornire all'interprete questi preziosi strumenti ermeneutici, il legislatore ha selezionato indici legati prevalentemente se non esclusivamente alla fattispecie della subordinazione. Questa scelta indirizzerebbe l'interprete verso situazioni che non rispecchiano più nuove modalità di sfruttamento, creando lacune di tutela, tra cui può annoverarsi come emblematica l'ipotesi dello sfruttamento del lavoro nel settore della logistica. E' pur vero che attraverso un costo del lavoro irrisorio, perché fondato su forme di schiavitù, anche contrattualizzata o consensuale, oltre a ledere i diritti dei lavoratori, si altera la libera concorrenza e si eludono prestazioni previdenziali e fiscali, ma queste sono classiche forme di criminalità economica, che potrebbero contingentemente anche mostrarsi attigue alla criminalità di stampo mafioso, ma non certo necessariamente con questa coincidente, almeno non fino al punto da legittimare una estensione automatica della disciplina antimafia a tutto il fenomeno dello sfruttamento lavorativo.

Dalla severità di questa reazione sanzionatoria si percepisce, ancora una volta, il ritardo del legislatore rispetto al dilagare di un fenomeno ormai insinuatosi in modo strutturale nel sistema economico e non più specifico solo di forme di criminalità organizzata o di tipo mafioso. Una più attenta riflessione empirica consente di appurare come le nuove forme di sfruttamento e di intermediazione illecita sono fenomeni decontestualizzati rispetto ad una specifica realtà sociale e territoriale, non sempre legate al crimine organizzato e, soprattutto, non sono immediatamente riconducibili allo schema della subordinazione. All'origine delle nuove forme di sfruttamento vi è, come visto, fra i tanti fattori, un processo di globalizzazione economica che ha impresso ai sistemi giuridici una progressiva accelerazione verso lo smantellamento delle tutele e delle garanzie del lavoratore e la deregolamentazione del mercato del lavoro. In questo vuoto normativo, il sistema economico è riuscito ad imporre, e a volte anche a legittimare, forme di sfruttamento lavorativo.

---

<sup>(63)</sup> A. DI MARTINO, *Sfruttamento del lavoro, Il valore del contesto nella definizione del reato*, Il Mulino, 2020, 59 ss.

Il ritardo del legislatore non produce solo lacune di tutela, ma anche una alterazione degli equilibri dello stato di diritto, in cui il potere giudiziario si trova a dover fornire risposte a nuove esigenze di tutela, rispetto a forme di aggressione alla personalità del lavoratore che con difficoltà possono essere ricondotte alla fattispecie codicistica.

Occorre, a questo punto, interrogarsi se tali nuovi schemi contrattuali possano integrare l'ipotesi di sfruttamento dell'articolo 603-bis del codice penale, nonostante la loro (almeno apparente) liceità extrapenale.

#### *4.10.1. L'articolo 603-bis del codice penale.*

L'articolo 603-bis del codice penale, sotto la rubrica « Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro », così dispone: « Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato, chiunque: 1) recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori; 2) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno. Se i fatti sono commessi mediante violenza o minaccia, si applica la pena della reclusione da cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato. Ai fini del presente articolo, costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti condizioni: 1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; 2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; 3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro; 4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti. Costituiscono aggravante specifica e comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà: 1) il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre; 2) il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa; 3) l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro ».

La scarsa capacità selettiva degli elementi connotativi del fatto tipico – sfruttamento e approfittamento dello stato di bisogno – consente in astratto di ricondurre nell'ambito della fattispecie codicistica diverse ipotesi di sfruttamento lavorativo e di intermediazione illecita di manodopera, tra le quali anche prestazioni lavorative collocate fuori dello schema della subordinazione. Al concetto di « manodopera », come al concetto di « lavoro » può essere attribuita una accezione estesa, in modo da far rientrare forme di lavoro « fluido », « liquido », atipico. Qualche ostacolo potrebbe, invece, sorgere a causa della c.d. tipicizzazione dinamica, realizzata attraverso gli indici di sfruttamento. Per superare tale ostacolo,

occorre preliminarmente riconoscere che gli indici di cui al comma terzo dell'articolo 603-del codice penale non costituiscono una elencazione tassativa ed esaustiva delle condizioni da cui desumere lo sfruttamento lavorativo. Gli indici assumono la funzione di « linee guida legislative » per la prova dello sfruttamento, che – è opportuno ricordarlo – costituisce un elemento della tipicità, nella quale si esprime quel disvalore penale conseguente all'asservimento personale e alla compromissione della auto-determinazione del lavoratore, soggetto « vulnerabile ».

Fatta questa premessa, ne consegue che la prova di una delle situazioni previste dagli indici non può sostituire l'accertamento degli elementi della tipicità, in particolare dello sfruttamento e dello stato di bisogno, nè può consentire presunzioni, assolute o relative (che tra l'altro contrasterebbero con i principi di garanzia che presidono alla materia processuale). La violazione delle discipline richiamate dagli indici di sfruttamento può essere presa in considerazione solo se sono espressive di una offensività meritevole delle gravi conseguenze punitive, comminate dalla disposizione codicistica. Tale pregnanza lesiva difficilmente potrà configurarsi, ad esempio, in un contesto lavorativo dove solo uno degli indici di sfruttamento viene accertato. Nonostante la disposizione legislativa ritenga sufficiente anche la ricorrenza di un solo indice di sfruttamento, una simile evenienza non è chiaramente adeguata a descrivere quel contesto di degrado lavorativo che la norma mira a contrastare.

Una interpretazione formalistica degli indici condurrebbe, inoltre, ad una banalizzazione della tutela, ove assumerebbero rilievo penale violazioni formali e insignificanti della normativa extrapenale, richiamata dall'articolo 603-*bis*, comma terzo, del codice penale. In questo caso si andrebbe ad incidere solo su espressioni potenzialmente sintomatiche di un fenomeno grave, ma che potrebbero in realtà essere semplicemente episodiche o irrilevanti irregolarità formali. Il significato dell'intervento legislativo verrebbe così ridotto ad una bagatella ove la tutela della personalità individuale è affidata in sostanza alla reiterata violazione di disposizioni contravvenzionali o persino della contrattazione collettiva. La fattispecie penale assumerebbe una funzione meramente regolativa, incoerente con il principio di offensività e tra l'altro incompatibile con la sua collocazione all'interno del codice.

Sotto altro punto di vista, diviene necessario ridimensionare, anche sul piano probatorio, l'importanza degli indici, per evitare che l'interprete, tentato da una certa pigrizia argomentativa, si limiti a considerare esclusivamente e soltanto quei contesti in cui sia dato riscontrare la violazione di quei parametri giuridici *extra codicem* richiamati dagli indici. Anche in tal caso verrebbe compromessa l'autonomia della sfera di illiceità penale, che la collocazione della fattispecie nella trama codicistica rivendica, proprio per evitare che il diritto penale assuma un ruolo meramente sanzionatorio, appiattendosi su valutazioni eccentriche alle esigenze di tutela della personalità della vittima<sup>(64)</sup>. Quest'ultima preoccupazione as-

<sup>(64)</sup> A livello interpretativo il tentativo fatto da alcuni commentatori è di ricondurre gli indici alla lesione del bene giuridico. Ciò non impedisce, tuttavia, che la prassi possa comunque



sume maggiore concretezza se si riflette, come accennato, che gli indici rinviano prevalentemente alla disciplina del lavoro subordinato, pertanto l'articolo 603-*bis* del codice penale è incentrato su « vecchie » categorie giuslavoristiche: per il legislatore penale sembrerebbe che il lavoro sfruttato sia solo quello subordinato. Se così fosse, emergerebbe una notevole difficoltà a contrastare penalmente forme di degrado della manodopera in un mercato del lavoro completamente destrutturato, che ha rinunciato a basilari forme di tutela del lavoratore, ma persino ad una disciplina positiva del rapporto di lavoro.

#### 4.10.2. *Le persistenti difficoltà a perseguire penalmente il lavoro atipico*

L'impossibilità di inquadrare prestazioni disciplinate da schemi contrattuali diversi dalle classiche fattispecie di lavoro subordinato attraverso gli indici di sfruttamento, creerebbe una lacuna di tutela che, in attesa di un intervento legislativo, potrebbe essere colmata attraverso due diversi percorsi interpretativi: una prima soluzione potrebbe essere quella di tralasciare gli indici, nella speranza che, al più presto, il legislatore arricchisca l'elencazione con nuove tipologie di indici di sfruttamento, più aderenti alla realtà lavorativa. La soluzione di rinunciare totalmente agli indici pone, tuttavia, in crisi il sistema di garanzie penali: se è vero che l'operatività di una fattispecie penale è delimitata attraverso definizioni di diritto sostanziale, è altrettanto indubbio che i confini sostanziali del diritto penale vanno ulteriormente modellati sulle esigenze probatorie. La scarsa tipicità dell'articolo 603-*bis* del codice penale si sostiene su elementi deboli e mutevoli nell'interpretazione giurisprudenziale, come lo sfruttamento e l'approfittamento dello stato di bisogno e il tentativo del legislatore di garantire attraverso gli indici la loro verificabilità empirica è volto a conferire maggiore determinatezza alla disposizione di diritto sostanziale. Gli indici, sebbene non siano elementi del fatto tipico, concorrono infatti a disegnare il volto dell'illecito, seppur di riflesso, partendo dal piano probatorio. Rinunciare agli indici significa affidare all'indeterminatezza del termine *sfruttamento* la funzione selettiva del fatto tipico, con il rischio di uso « alternativo » del diritto penale, che ambisce a dare applicazione diretta a principi e diritti fondamentali, eludendo – senza alcuna difficoltà nel caso dell'articolo 603-*bis* del codice penale – i limiti della tipicità. Attraverso il diritto penale si attribuirebbe così al potere giudiziario una funzione politica e di direzione economica, in grado di porre in discussione la legittimità di nuovi modelli contrattuali legati ad una economia estremamente competitiva e deregolamentata.

È quindi auspicabile seguire una seconda soluzione: che il legislatore intervenga arricchendo la tipologia degli indici e conferendo maggiore

---

applicare diversamente la disposizione, sul punto si veda: P. CURZIO, *Sfruttamento del lavoro e repressione penale*, in *Agricoltura senza caporalato: osservatorio sulla criminalità in agricoltura e sul sistema agroalimentare*, a cura di F. Di Marzio, Donzelli, 2017, pp. 127 ss., il quale propone un'interpretazione garantista degli indici, in grado di selezionare solo quei comportamenti lesivi del bene giuridico, per evitare un'interpretazione « a maglie larghe » che compromette l'efficacia e l'effettività della fattispecie.

determinatezza all'opaca tipicità della fattispecie penale, nella consapevolezza che termini come « sfruttamento » e « approfittamento dello stato di bisogno » siano concetti geneticamente refrattari ad una tipizzazione descrittiva.

Ciò è necessario per perseguire penalmente ipotesi di sfruttamento diffusi in nuovi contesti economici come quelli della *gig economy*, ma soprattutto rispetto alle poliedriche forme che assume l'impresa.

La normativa penale italiana posta a tutela del lavoratore si inserisce in un ordinamento che sembra ancora ignorare la svolta epocale che la globalizzazione ha determinato nel sistema economico: nell'ambito di sistemi produttivi articolati attraverso nuovi schemi contrattuali e societari si assiste ad una parcellizzazione dell'iter decisionale che implica una opacità – deliberata – dei centri di imputazione della responsabilità. La frammentazione dei soggetti attivi del reato attuata tramite contratti di *outsourcing*, di appalto di opera e di servizi, di sub-committenza, di somministrazione, e l'esistenza di gruppi societari non agevolano, infatti, una corretta ascrizione della responsabilità penale. Attraverso gruppi societari e forme contrattuali complesse, come i contratti di rete, è possibile garantire l'immunità a chi di fatto utilizza il lavoro sfruttato, in quanto schermi giuridici dissimulano il coinvolgimento di chi effettivamente beneficia di situazioni di degrado lavorativo.

In questo universo anomico, convivono forme di sfruttamento « tradizionale » e nuove forme di sfruttamento, in cui il dato costante è la difficoltà, se non l'impossibilità, di imputare correttamente la responsabilità penale laddove si esercita effettivamente un potere decisionale.

La cronaca giudiziaria riporta notizie di pochi interventi dell'autorità giudiziaria per sfruttamento lavorativo nell'ambito della *gig economy* e del nuovo contesto imprenditoriale, in particolare nel settore della logistica: alcune decisioni della magistratura assunte durante la fase delle indagini preliminari sembrano confermare tali difficoltà, evidenziando gravi lacune normative che non possono certamente essere risolte in via ermeneutica. Alcuni interessanti spunti di riflessione sono offerti da due provvedimenti assunti dal Tribunale di Milano, sezione misure di prevenzione<sup>(65)</sup>, ove la fluidità del contesto produttivo si scontra con la rigida logica della sussunzione del fatto concreto nella fattispecie astratta. Le presunte responsabilità delle singole persone fisiche per il reato di cui all'articolo 603-*bis* del codice penale, presupposto della misura di prevenzione, vengono ricostruite nelle motivazioni, che rilevano difficoltà applicative. Tali difficoltà sono oltremodo amplificate quando si prende in considerazione la responsabilità delle persone giuridiche.

---

<sup>(65)</sup> Decreto disposto dal Trib. Milano, sez. mis. prev., del 7 maggio 2019, n. 59, Ceva Logistic, dirittopenalecontemporaneo, 6/2019, 171, con commento di A. Merlo, Il « caporalato grigio » tra prevenzione e repressione. Una certa notorietà ha avuto nella cronaca giudiziaria il provvedimento che ha disposto la misura di prevenzione della amministrazione giudiziaria ex art. 34 d.lgs. 159 del 2001 nei confronti di *Uber Italy*, per un commento al decreto del Trib. Milano, sez. mis. prev., 28 maggio 2020, n. 9, *Uber Italy srl*, si veda A. Esposito, *Gig economy e recupero della legalità*, Leg. pen., 31.07.2020; A. Merlo, *Sfruttamento dei riders: amministrazione giudiziaria ad Uber per contrastare il « caporalato digitale »*, sistemapenale, 2 giugno 2020.

Per quanto rileva in questa sede, nel decreto del tribunale di Milano, sezione misure di prevenzione, del 9 aprile 2019, n. 59, che dispone l'amministrazione giudiziaria di Ceva Logistic Italia Srl, si afferma che grazie alla clausola di manleva a favore della committente, Ceva Logistics Italia Srl restava indenne da qualsiasi condotta illecita posta in essere dalle cooperative appaltatrici, ma avvantaggiandosi di un costo del « lavoro non congruo, nella certezza di non patire le conseguenze di eventuali accertamenti giudiziali grazie alla clausola di manleva » (pag. 42). Conclude quindi il tribunale che « esistono numerosi elementi per ritenere che Ceva Logistics Italia Srl fosse pienamente consapevole [...] dello sfruttamento lavorativo e reddituale realizzato dai gestori della rete » (pag. 44).

#### 4.10.3. *La rilevanza penale dello sfruttamento lavorativo: il caso Ceva Logistic Italia Srl*

Orbene, nella vicenda Ceva Logistic Italia Srl affiora una prima grave lacuna del nostro ordinamento dovuta alla mancata previsione di una fattispecie autonoma per colui che benefici consapevolmente del lavoro in condizioni di sfruttamento. Da questo punto di vista la disciplina italiana sullo sfruttamento lavorativo non ha colto appieno le sollecitazioni sovranazionali: la direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime<sup>(66)</sup>, all'articolo 18 raccomanda di intervenire attraverso misure tali che « la prevenzione e il contrasto della tratta di esseri umani diventino più efficaci scoraggiando la domanda ». A tal riguardo, la direttiva propone anche la possibilità di introdurre come reato la condotta di chi ricorre consapevolmente ai servizi, oggetto dello sfruttamento, prestati da una persona che è vittima di uno dei reati previsti dall'articolo 2 della direttiva. Nel nostro ordinamento l'« utilizzatore finale », ovvero il reale beneficiario della prestazione lavorativa in condizioni di sfruttamento, può quindi dissimulare il suo coinvolgimento, creando fittiziamente soggetti interposti che reclutano o fanno ricorso a *forced labour* e garantirsi così una situazione di immunità penale. Né la previsione della responsabilità amministrativa da reato degli enti, di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, sembra poter fornire un valido strumento per arginare tali fenomeni di « irresponsabilità organizzata »: emergono le difficoltà di un modello di ascrizione della responsabilità penale basato su schemi di imputazione antropomorfa, del tutto infettivi rispetto alle nuove compagini societarie. La criminalità di impresa si avvale, infatti, di sofisticati strumenti giuridici in grado di aggirare la normativa della responsabilità da reato dell'ente<sup>(67)</sup>: la complessa articolazione dell'impresa globale, infatti, occulta la responsabilità della persona giuridica, che appare, invece, come soggetto estraneo all'attività di sfruttamento del lavoro servile.

<sup>(66)</sup> DIRETTIVA 2011/36/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, in G.U.U.E. L 101 del 15/04/2011, p. 1-11.

<sup>(67)</sup> Sul punto M. RESCIGNO, « *Impresa schiavistica* », *decentramento produttivo, imputazione dell'attività e applicazione delle regole, in Impresa e « forced labour »: strumenti di contrasto*, a cura di F. Buccellato – M. Rescigno, Il Mulino, 2016, 83 e ss.

Nel caso Ceva Logistics Italia Srl un intreccio di « società carosello » svela una interposizione fittizia di soggetti, ma in questo caso non è possibile configurare la responsabilità dell'ente. Rispetto a tale scenario, l'impianto del decreto legislativo n. 231 del 2001, costruito su di un modello ottocentesco di immedesimazione organica<sup>(68)</sup>, diviene una risposta ingenua e oramai superata, in quanto i criteri di imputazione della responsabilità del reato di connessione all'ente sono costruiti sulla condotta di una persona fisica « interna », che deve aver agito nel suo interesse o vantaggio.

Più in generale il decreto legislativo n. 231 del 2001 presenta, quindi, una notevole lacuna: manca una disciplina sulla responsabilità dell'ente nell'ambito di gruppi societari o rispetto a società che svolgano un controllo di fatto su altre imprese collettive<sup>(69)</sup>. Tale lacuna comporta un'immunità di fatto delle imprese controllanti; il criterio ascrittivo di tipo oggettivo disciplinato dall'articolo 5 adeguato ad un tipo di economia « proto-capitalista » – è infatti mutuato da modelli di responsabilità ampiamente diffusi nei sistemi anglo-americani già nell'800. La responsabilità dell'ente è legata al reato di connessione realizzato dal singolo che deve aver agito nell'interesse o a vantaggio dell'ente; lo stesso criterio appare insufficiente per colpire i veri centri decisionali nell'ambito di gruppi societari e dell'impresa globale. Quasi sempre l'autore del fatto di connessione è un soggetto esterno alla compagine societaria della controllante; pertanto, è difficile provare quel legame di immedesimazione organica fulcro della nostra disciplina<sup>(70)</sup>.

Appare evidente che il sistema penale mostri segni di obsolescenza, che affligge non solo la fattispecie codicistica dell'articolo 603-*bis* del codice penale, ma interessa anche l'intero sistema punitivo della persona giuridica, da qui l'esigenza di un intervento più robusto.

#### 4.10.4. La riforma dell'apparato sanzionatorio: proposte di modifica

Anzitutto, in relazione a quanto prima evidenziato nel paragrafo 7, al fine di contrastare il fenomeno delle cosiddette cooperative spurie, si propone, pertanto, anche a tutela dei lavoratori « coimprenditori », di irrigidire il trattamento sanzionatorio mediante una diversa qualificazione giuridica della fattispecie penale di cui all'articolo 38-*bis* del decreto

<sup>(68)</sup> Sulla responsabilità dell'ente si rinvia all'approfondita indagine di G. DE SIMONE, *Persone giuridiche e responsabilità da reato. Profili storici, dogmatici e comparatistici*, Pisa University Press, 2012.

<sup>(69)</sup> E. SCAROINA, *Responsabilità degli enti e gruppi di imprese*, in *Diritto penale dell'economia*, diretto da A. Cadoppi – S. Canestrari – A. Manna – M. Papa, Tomo II, Utet, 2017, 2522.

<sup>(70)</sup> *De iure condito*, la responsabilità della persona giuridica che, nell'ambito di gruppi societari, svolge una funzione di controllo formale o di fatto, può basarsi solo sull'istituto del concorso di persone del reato, *ex art.* 110 c.p. In sostanza la responsabilità dell'ente « dominante » può essere affermata solo se si dimostra che un suo esponente – persona fisica – ha concorso materialmente o moralmente nel fatto tipico realizzato da una persona fisica della persona giuridica controllata, che sfrutta il lavoro schiavistico. Dimostrato il concorso materiale o morale della persona fisica dell'ente che esercita un controllo di diritto o di fatto sull'impresa schiavistica, dovranno essere verificati, poi, gli ulteriori elementi che compongono l'architettura della responsabilità dell'ente, previsti agli artt. 5-6-7 del d.lgs.231/2001. Sul punto si veda: Cass. pen. Sez. V, 18. I. 2011, Cass. Pen., 2011, p. 4237; Cass. pen. Sez. II, 27.9.2016, n. 52316.

legislativo n. 81 del 2015, disponendo che detto articolo venga abrogato e sostituito – in linea con i principi dettati dal decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21 che ha inserito il principio della « riserva di codice » – trasformandolo in delitto (inserendolo, *ratione loci*, nel codice penale, quale articolo 509-bis, del codice penale, e stabilendo altresì una sanzione nei confronti dell’Ente mediante l’opportuna modifica dell’articolo 25-bis.1 del decreto legislativo n. 231 del 2001).

In definitiva, si dovrebbe prevedere per tale articolo – oltre che la pena della multa nella fattispecie « base », destinata a sostituire l’attuale previsione dell’articolo 38-bis del decreto legislativo n. 81 del 2015, punita con la pena dell’ammenda, trattandosi di contravvenzione, così evitandone l’obblabilità *ex* articolo 162 del codice penale e recuperando una maggiore funzione deterrente – la pena della reclusione da uno a sei anni nel caso in cui l’elusione delle norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicate al lavoratore si accompagni anche la presenza di indici di grave sfruttamento lavorativo, ciò al fine di consentire l’adozione di misure cautelari anche detentive nonché, soprattutto, di poter disporre le intercettazioni telefoniche ed ambientali, strumento investigativo di contrasto che appare utilissimo proprio per la tipologia di illecito:

In giallo si evidenziano le modifiche proposte.

– *Art. 509-bis (Somministrazione fraudolenta): « 1. Ferme restando le sanzioni di cui all’articolo 18 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, quando la somministrazione di lavoro è posta in essere con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicate al lavoratore, anche se socio-lavoratore di cooperativa, il somministratore e l’utilizzatore sono puniti con la pena della multa di 20 euro per ciascun lavoratore coinvolto e per ciascun giorno di somministrazione. 2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, si applica la pena della reclusione da uno a sei anni se il fatto di cui al comma primo si accompagna ad una situazione di sfruttamento in presenza di uno o più delle condizioni di cui all’art. 603-bis, comma terzo, c.p. ».*

– *Art. 25-bis.1, D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 (Delitti contro l’economia pubblica, l’industria e il commercio): « 1. In relazione alla commissione dei delitti contro l’economia pubblica, l’industria e il commercio previsti dal Codice penale, si applicano all’ente le seguenti sanzioni pecuniarie: a) per i delitti di cui agli articoli 509-bis, comma 2, 513, 515, 516, 517, 517-ter e 517-quater la sanzione pecuniaria fino a cinquecento quote; b) per i delitti di cui agli articoli 513-bis e 514 la sanzione pecuniaria fino a ottocento quote. 2. Nel caso di condanna per i delitti di cui alla lettera b) del comma 1 si applicano all’ente le sanzioni interdittive previste dall’articolo 9, comma 2 ».*

In relazione a quanto poi evidenziato nel paragrafo 10.3., si propone di inserire nel codice penale, segnatamente mediante modifica dell’articolo 603-bis del codice medesimo una disposizione che colmi la lacuna derivante dalla mancata previsione di una fattispecie autonoma per colui che benefici consapevolmente del lavoro in condizioni di sfruttamento. Quanto

sopra consente di dare attuazione integrale alla direttiva n. 36 del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che propone la possibilità di introdurre come reato la condotta di chi ricorre consapevolmente ai servizi, oggetto dello sfruttamento, prestati da una persona che è vittima di uno dei reati previsti dall'articolo 2 della direttiva medesima (articolo 18, comma 4).

In particolare, la modifica potrebbe essere realizzata prevedendo l'inserimento di un nuovo comma 2-bis all'articolo 603-bis del codice penale.

*Art. 603-bis del codice penale (Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro): « (omissis). 2-bis. Le stesse sanzioni, si applicano, altresì, nei confronti di chiunque ricorre consapevolmente ai servizi, oggetto dello sfruttamento, prestati da una persona che è vittima di uno dei reati previsti dai precedenti commi. (omissis) ».*

Infine, sempre in ossequio a quanto suggerito nel paragrafo 10.3, si propone di inserire nel decreto legislativo n. 231 del 2001 una modifica normativa funzionale a colmare la lacuna segnalata, costituita dalla mancanza di una disciplina sulla responsabilità dell'ente nell'ambito di gruppi societari o rispetto a società che svolgano un controllo di fatto su altre imprese collettive. Si indica, ad ogni buon fine, di seguito la modifica normativa proposta:

*Articolo 5 del decreto legislativo n. 231 del 2001 (Responsabilità dell'ente): « 1. L'ente è responsabile per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio: a) da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso; b) da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a). 1.bis. La responsabilità, nell'ambito di gruppi di imprese, si estende all'ente controllante che, giuridicamente o di fatto, svolga un controllo su altre imprese collettive. 2. L'ente non risponde se le persone indicate nel comma 1 hanno agito nell'interesse esclusivo proprio o di terzi ».*

Da ultimo, al fine di contrastare l'organizzazione dell'attività lavorativa mediante violenza o minaccia, si propone di introdurre all'interno del codice penale un'autonoma e specifica fattispecie di reato tesa a sanzionare la condotta di chiunque, con violenza o minaccia, costringe il lavoratore ad accettare la corresponsione di trattamenti remunerativi deteriori e non adeguati alle prestazioni effettuate e, più in generale, condizioni di lavoro contrarie alle leggi ed ai contratti collettivi, ovvero a rinunciare a diritti spettanti in relazione al rapporto di lavoro (quali riposi, ferie, permessi, congedi, eccetera), procurando a sé o ad altri un ingiusto profitto.

La sanzione, consistente nella reclusione da cinque a otto anni e nella multa da 5.000 a 15.000 euro, è aumentata da un terzo alla metà se i lavoratori sono in numero superiore a tre ovvero stranieri irregolarmente presenti nel territorio italiano ovvero ancora minori in età non lavorativa.

In caso di condanna per il delitto in questione, operano infine le pene accessorie previste dall'articolo 603-ter del codice penale.

La previsione, che opera salvo che il fatto costituisca più grave reato, mira a reprimere e sanzionare quelle forme di abuso, molto frequenti nei luoghi di lavoro, in cui il lavoratore, parte debole nel rapporto negoziale con il proprio datore di lavoro, è indotto a tollerare condizioni non in linea con le disposizioni di legge e contrattuali per timore di perdere l'opportunità di lavoro.

La fattispecie è stata congeniata come reato generico, atteso che l'atto illecito può essere commesso anche da un soggetto terzo, rispetto al datore di lavoro formale, purché dall'atto intimidatorio discenda un danno, non solo economico, per il soggetto passivo del reato, a fronte di un ingiusto profitto per gli autori dello stesso.

### **5. L'importanza del sistema dei controlli interni: la figura del preposto per la prevenzione e protezione dei lavoratori**

La presente parte della relazione è incentrata sulle modifiche normative di riforma introdotte agli articoli 18 e 19 del decreto legislativo n. 81 del 2008 (articolo 18, comma 1, lettera *b-bis*) e articolo 19, comma 1, lettera *a*) con il decreto - legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 17 dicembre 2021, n. 215.

Tutte le modifiche normative introdotte con i suddetti atti legislativi sono state sollecitate dalla Commissione parlamentare d'inchiesta e si inseriscono nel principale obiettivo di riduzione degli infortuni e delle malattie professionali, attraverso la normazione e l'elaborazione di migliori prassi organizzative in materia di informazione, formazione, assistenza e vigilanza sia interna alle aziende, sia amministrativa da parte degli enti ispettivi esterni.

I principi generali riguardanti gli obblighi di prevenzione e protezione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali trovano il loro primo fondamento giuridico nelle norme del libro quinto del codice civile, che regola il lavoro nell'impresa.

Tra tali norme, quelle che maggiormente plasmano la materia della sicurezza sul lavoro, anche sotto il profilo penale, sono quelle che definiscono le figure di imprenditore (articolo 2082): di piccolo imprenditore (articolo 2083); di prestatore di lavoro subordinato (articolo 2094); di direzione e gerarchia nell'impresa (articolo 2086); di diligenza del prestatore di lavoro (articolo 2104); e, naturalmente, la tutela delle condizioni di lavoro (articolo 2087).

Alla luce delle disposizioni contenute negli articoli sopra richiamati, l'assetto complessivo logico giuridico, di riferimento per le attività di lavoro svolte nell'impresa, è il seguente:

«l'imprenditore è il capo dell'impresa e da lui dipendono gerarchicamente i suoi collaboratori» (articolo 2086); il prestatore di lavoro subordinato «deve osservare le disposizioni per l'esecuzione e per la disciplina del lavoro impartite dall'imprenditore e dai collaboratori di

questo dai quali gerarchicamente dipende » (articolo 2104); e, conseguenzialmente, « l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro » (articolo 2087).

Quest'ultima norma, in particolare, si configura come principio fondamentale di riferimento dell'obbligo giuridico generale di tutela delle condizioni di lavoro e dei prestatori di lavoro subordinati, obbligo di cui sono destinatari l'imprenditore e i suoi collaboratori, che lo stesso imprenditore ha inquadrato in posizione gerarchica di sovraordinazione rispetto a tutti i lavoratori subordinati.

È proprio l'esercizio legittimo del cosiddetto potere direttivo, detenuto dall'imprenditore e dai suoi collaboratori, posti in posizione gerarchica di sovraordinazione, che comporta come conseguenza giuridica che essi siano anche i destinatari, ciascuno secondo le loro rispettive attribuzioni e competenze, degli obblighi giuridici di tutela dell'integrità fisica dei lavoratori.

Infatti, poiché il potere direttivo esercitato dall'imprenditore e dai suoi collaboratori sovraordinati si estrinseca nel potere di impartire ai lavoratori « disposizioni per l'esecuzione e la disciplina del lavoro » (articolo 2104), una delle conseguenze possibili derivanti dall'esercizio di tale potere è anche quella di esporre i lavoratori medesimi ad un indebito rischio di infortunio o di malattia professionale.

È questa la ragione per cui, esercitando un potere che può esporre a rischi di infortunio o di malattia professionale, l'imprenditore, o chi per esso, ha il corrispondente obbligo giuridico di esercitare il suo potere direttivo nel rispetto di tutta la legislazione prevenzionistica, al fine di non causare danni da lavoro con comandi propositivi errati o non impedendo comportamenti lavorativi pericolosi (articolo 40, primo e secondo comma del codice penale).

Per tale motivo, i lavoratori sono considerati i principali beneficiari <sup>(71)</sup> della obbligatoria normativa antinfortunistica e di prevenzione delle malattie professionali e, conseguentemente, coloro che in azienda esercitano il potere direttivo sono considerati i principali destinatari <sup>(72)</sup> dei medesimi obblighi di sicurezza.

Ma, per quanto riguarda l'articolo 2087, va detto, inoltre, che tale disposizione codicistica si evidenzia anche per essere una norma di chiusura dell'ordinamento giuridico prevenzionistico, in quanto « introduce a carico del datore di lavoro un dovere di prevenzione generale con contenuto atipico, che si aggiunge alla dettagliata e tipizzata disciplina... legale di sicurezza sul lavoro ». Di modo che, in presenza di una specifica regola-

<sup>(71)</sup> In merito alla nozione e all'estensione della figura di beneficiario della normativa di sicurezza si veda Giuseppe De Falco, « I beneficiari delle norme di sicurezza » in « Quaderni di argomenti di diritti del lavoro, 5, problemi della sicurezza nei luoghi di lavoro, CEDAM, 2003 »

<sup>(72)</sup> Con riferimento ai soggetti destinatari si vedano; Gino Scartozzi, « il datore di lavoro nel settore privato e pubblico »; Angela Bruno « Il datore di lavoro nelle pubbliche amministrazioni »; Francesca Romana Grasso « I dirigenti »; Raoul Barsanti « I preposti »; in Mattia Persiani e Michele Lepore « il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro, capitolo III, sezz. I,II, III,IV, UTET Giuridica 2012 »



mentazione di legge di sicurezza, prevale quest'ultima, mentre, in assenza di una specifica regolamentazione, subentra a chiusura dell'ordinamento giuridico l'obbligo generale dell'articolo 2087, il quale prevede come già detto misure atipiche *ad hoc* commisurate alla « particolarità del lavoro, all'esperienza e alla tecnica ».

In altri termini, misure *ad hoc* idonee a prevenire i rischi specifici dell'attività svolta (« particolarità del lavoro »), che tengano conto di esperienze dannose precedenti relative alla medesima attività (« esperienza ») e, infine, che tengano conto della normazione di buona tecnica (« tecnica ») anche se non contenute in una norma di legge.

Di tal che, anche in mancanza di una precisa e dettagliata disciplina legale di sicurezza, relativa ad una particolare fattispecie lavorativa, l'imprenditore è comunque « tenuto a adottare...le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro » (articolo 2087).

Entrando nello specifico dei soggetti destinatari degli obblighi giuridici di sicurezza sul lavoro, il decreto legislativo n. 81 del 2008, ha ribadito il tradizionale assetto dei poteri e delle posizioni di garanzia nei confronti dell'attuazione degli obblighi di prevenzione e protezione contro gli infortuni sul lavoro e contro le malattie professionali.

Infatti, il quadro tradizionale dell'assetto dei poteri e delle posizioni di garanzia, individuate nella normativa vigente, vede ancora le tre tradizionali figure di datore di lavoro, di dirigente e di preposto, che erano già presenti in tutta la legislazione trascorsa, a partire dai primi testi unici degli anni '50.<sup>(73)</sup>

Ovviamente, però, riguardo a questo tema, le successive evoluzioni storiche della normativa in materia, pur mantenendo, come detto sopra, il tradizionale assetto dei destinatari degli obblighi di prevenzione, hanno perfezionato il quadro degli obblighi, delle funzioni e delle competenze di ciascuno dei tre soggetti sopra indicati.

Inoltre, il succedersi delle tappe evolutive delle leggi è stato accompagnato da uno sviluppo sempre più attento e preciso della giurisprudenza di legittimità in materia di ruoli funzioni e responsabilità penali.

Fondamentalmente, alla figura del datore di lavoro corrispondono le responsabilità derivanti dalle scelte gestionali di fondo che, se errate o mancanti, possono comportare conseguenti responsabilità penali ai sensi dell'articolo 40 del codice penale.

Alla figura del dirigente corrispondono le responsabilità derivanti dall'organizzazione delle attività lavorative impostate secondo le scelte gestionali prese dai datori di lavoro.

Infine, alla figura del preposto corrispondono le responsabilità derivanti dall'attività di vigilanza rispetto alla corretta esecuzione, o meno,

---

<sup>(73)</sup> Maria Antonia Garzia – Mario Palazzi, osservatorio sulla giurisprudenza di legittimità in materia di art. 2087 Codice Civile in « Quaderni di argomenti di diritto del lavoro », 5 (cit.) DPR 547/55; DPR 303/56; Decreto Legislativo 626/94; il Decreto Legislativo 81/08; Decreto Legislativo 106/09 e da ultimo il Decreto Legge 21 ottobre 2021 n° 146 e successiva Legge di conversione del 17 dicembre 2021, n° 215

delle prestazioni lavorative e rispetto al controllo del mantenimento della regolarità e non pericolosità di ambienti di lavoro, macchine e attrezzature.

Come già detto, tale impostazione logico-giuridica è rimasta immutata, nella sostanza, fin dai primi decreti degli anni '50.

Difatti, l'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1955, n. 547, il primo testo unico della sicurezza italiana, recitava: « i datori di lavoro, i dirigenti ed i preposti che esercitano, dirigono o sovrintendono alle attività indicate all'articolo 1 devono, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze: a) attuare le misure di sicurezza previste dal presente decreto; b) rendere edotti i lavoratori dei rischi specifici cui sono esposti e portare a loro conoscenza le norme essenziali di prevenzione...; c) disporre ed esigere che i singoli lavoratori osservino le norme di sicurezza ed usino i mezzi di protezione messi a loro disposizione ».

Come si evince nettamente dal testo dell'articolo 4 sopra citato, le tre figure tipiche della sovraordinazione gerarchica, destinatarie degli obblighi giuridici di sicurezza, sono i datori di lavoro, i quali *esercitano* l'attività dell'impresa (operano le scelte gestionali di fondo); i dirigenti i quali devono *dirigere* le attività dell'impresa (pongono in essere la concreta organizzazione delle attività di lavoro); i preposti i quali devono *sovrintendere* (vigilare personalmente sul corretto stato di ambienti e attrezzature e sui corretti comportamenti di prevenzione e protezione da parte dei lavoratori).

Il descritto impianto generale logico-giuridico, con cui il legislatore attribuisce compiti e funzioni obbligatorie in materia di sicurezza sul lavoro ai datori di lavoro, ai dirigenti ed ai preposti, corrisponde esattamente all'impianto gestionale ed organizzativo che gli imprenditori normalmente implementano nelle loro attività lavorative al fine del raggiungimento degli obiettivi produttivi.

Infatti, per il raggiungimento dei fini produttivi, i datori di lavoro effettuano scelte gestionali di fondo, i dirigenti impartiscono direttive generali e organizzative per lo svolgimento delle attività, i preposti sovrintendono personalmente alle attività di lavoro e vigilano affinché le attività produttive si svolgano nel rispetto di quanto stabilito dalle scelte gestionali di fondo e dalle direttive generali organizzative.

Da ultimo, deve essere sottolineato che mentre le prime due funzioni descritte, tipicamente svolte dai datori di lavoro e dai dirigenti, si distinguono dalle funzioni tipiche dei preposti, per essere connotate da autonomia decisionale, le attività di vigilanza di questi ultimi si caratterizzano per la mancanza dell'autonomia decisionale, poiché essi devono esclusivamente vigilare sul rispetto delle disposizioni autonomamente impartite da datori di lavoro e dirigenti.

Al contrario, le tre figure sopra descritte sono accomunate dall'essere tutte posizioni funzionali che operano nell'ambito di poteri di sovraordinazione gerarchica rispetto ai lavoratori.

Infatti, i datori di lavoro *gestiscono*, i dirigenti *dirigono e organizzano*, i preposti sovrintendono e vigilano.

Il decreto - legge 21 ottobre 2021 n.146, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n.215, recante la normativa di riforma

complessiva del decreto legislativo n. 81 del 2008 in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori, ha introdotto nuovi e importanti istituti volti al miglioramento complessivo della *performance* della sicurezza sul lavoro in Italia.

Anche con riferimento alla sovrintendenza e vigilanza effettuata dai preposti la citata legge ha introdotto innovazioni che meritano attenzione.

Innanzitutto, si configura certamente come un nuovo obbligo quello stabilito dal comma 1, lettera *b-bis*) dell'articolo 18 del decreto legislativo n. 81 del 2008, modificato dalla legge di riforma.

Secondo tale nuovo comma, il datore di lavoro o i dirigenti sono tenuti, tra l'altro, ad « individuare il preposto o i preposti per l'effettuazione dell'attività di vigilanza di cui all'articolo 19. I contratti e gli accordi collettivi di lavoro possono stabilire l'emolumento spettante al preposto per lo svolgimento delle attività di cui al precedente periodo. Il preposto non può subire pregiudizio alcuno a causa dello svolgimento della propria attività » (articolo 18, comma 1, lettera *b-bis*).

Tale nuovo obbligo si configura anche come reato contravvenzionale a carico del datore di lavoro e del dirigente, previsto e punito, dal novellato articolo 55 del decreto legislativo n. 81 del 2008, con l'arresto da due a quattro mesi o con l'ammenda da 1.500 a 6.000 euro.

L'obbligo penalmente rilevante di individuare il preposto o i preposti si evidenzia come una novità assoluta rispetto a tutta la precedente normativa di sicurezza sul lavoro.

Infatti, tutte le precedenti regolamentazioni, in materia, pur ponendo in capo al preposto obblighi di sovrintendenza e vigilanza, non prevedevano, comunque, anche l'obbligo in capo al datore di lavoro di individuare espressamente la figura o le figure dei preposti.

Il decreto legislativo n. 81 del 2008, prima dell'attuale riforma, si era limitato a stabilire semplicemente l'obbligo per i preposti di frequenza di « appositi corsi di formazione » secondo le previsioni dell'articolo 37, obbligo che per altro è rimasto confermato, ma è stato ulteriormente regolamentato in quanto, in aggiunta, la legge di riforma ha stabilito che la formazione dei preposti deve « essere svolta interamente in presenza e deve essere ripetuta con cadenza almeno biennale e comunque ogni qualvolta ciò sia reso necessario in ragione dell'evoluzione dei rischi o all'insorgenza di nuovi rischi » (articolo 37, comma 7-ter, del decreto legislativo n. 81 del 2008 novellato).

Al riguardo, l'obbligatoria modalità « in presenza » deve essere considerata validamente attuata, alternativamente, sia come presenza fisica sia come video conferenza sincrona.

Infatti, l'elemento caratterizzante della formazione in presenza, rispetto alla formazione *e-learning*, è la possibilità, di cui dispone il discente, di avere un rapporto diretto con il docente e poter interloquire con lui in tempo reale, essendo ininfluente, ai fini del rispetto della norma che parla solo di « presenza », se tale l'interlocuzione in tempo reale venga realizzata in presenza fisica o in video conferenza sincrona.

Il nuovo obbligo di individuazione del preposto o dei preposti introdotto dalla legge di riforma, sopra citato, potrà condurre, almeno per le

motivazioni suddette, alla fine della diffusissima prassi aziendale organizzativa, portata avanti negli ultimi 30 anni, di non individuare formalmente il preposto o i preposti, ma nella migliore delle ipotesi di limitarsi semplicemente a formarli secondo i dettami del articolo 37 del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Tale prassi organizzativa aziendale si è tradotta, negli anni, nella copiosa giurisprudenza di merito e di legittimità che ha molto spesso inserito nel novero dei condannati per i delitti di omicidio o lesioni personali colpose, in materia di sicurezza sul lavoro, i cosiddetti « preposti di fatto ».<sup>(74)</sup>(5)

La figura del « preposto di fatto » deve essere fatta risalire ad un orientamento costante e consolidato della Corte di cassazione di applicazione del « principio dell'effettività ».

Secondo questo principio giurisprudenziale, che trova particolare applicazione alle cosiddette norme di ordine pubblico, che riguardano beni costituzionalmente garantiti, come ad esempio la tutela dell'integrità psico-fisica dei lavoratori, in mancanza di investiture formali dei preposti per la sicurezza, si deve fare riferimento alle funzioni di preposto nella sostanza svolte a fini produttivi.

Pertanto, molte sentenze emesse a partire dagli anni '60, e via via sempre più numerose, hanno stabilito in maniera tralattizia che anche l'individuazione dei preposti, come per i dirigenti, va compiuta « non tanto in relazione alla qualifica rivestita nell'ambito dell'organizzazione aziendale ed imprenditoriale quanto, soprattutto, con riferimento alle reali mansioni esercitate che importino le assunzioni di fatto delle responsabilità per ricoprire una posizione di supremazia tale da porli in condizioni di dirigere l'attività lavorativa di lavoratori soggetti ai loro ordini...in sostanza il preposto può essere chiunque in una formazione per quanto piccola di lavoratori espliciti le funzioni di capo squadra ».<sup>(75)</sup>

Questo principio giurisprudenziale, come è noto, è stato nel 2009 anche regolamentato legislativamente con l'inserimento dell'articolo 299 nel decreto legislativo n. 81 del 2008, articolo che reca la rubrica di « esercizio di fatto di poteri direttivi » e che così recita: « le posizioni di garanzia relative ai soggetti di cui all'articolo 2 comma 1, lettere *b*) (datori di lavoro), *d*) (dirigenti) ed *e*) (preposti) gravano altresì su colui il quale, pur sprovvisto di regolare investitura eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti a ciascuno dei soggetti ivi definiti ».

È agevole notare che l'orientamento diffusissimo e consolidato in giurisprudenza dell'attribuzione « ai preposti di fatto » di responsabilità penali, per danni da lavoro e per omessa vigilanza, sia dipeso proprio dalla assenza di un obbligo di nomina formale dei preposti per la sicurezza, pur

<sup>(74)</sup> Tra le sentenze più recenti che hanno attribuito responsabilità per danni da lavoro ai « preposti di fatto » segnaliamo: Cass.Pen.Sez. VI, 15 ottobre 2013 n° 44482; Cass.Pen.Sez. VI, 13 febbraio 2014 n° 9699; Cass.Pen.Sez. IV, 23 febbraio 2016 n° 40033; Cass.Pen., Sez IV, 3 marzo 2016 n° 8872; Cass.Pen.Sez. IV, 10 aprile 2017 n° 18090; Cass.Pen.Sez. IV, 30 aprile 2018 n° 18677; Cass. Pen.Sez. VI, 25 maggio 2018 n° 40890; Cass.Pen.Sez. IV, 19 aprile 2019 n° 17202; Cass.Pen.Sez. IV, 13 gennaio 2021 n° 1096; Cass.Pen.Sez. IV, 5 ottobre 2018 n° 49373

<sup>(75)</sup> Cass. Pen 6 luglio 1988, n. 7999...

in concomitante presenza di preposti che sovrintendevano alle attività produttive.

La contraddizione organizzativa di preposti che vigilano per la produzione ma non anche per la sicurezza, dovuta alla mancanza di un obbligo di legge di nomina, da un lato ha sicuramente indebolito l'attività di vigilanza e sovrintendenza per la sicurezza e, dall'altro, ha esposto penalmente i preposti di fatto a causa della loro scarsa consapevolezza di dover effettuare la vigilanza anche sulla sicurezza oltre che sulla qualità e sui risultati produttivi.

Pertanto, a seguito della recente riforma operata dalla legge 17 dicembre 2012, n. 215, che ha introdotto l'obbligo di individuazione dei preposti, verrà con ogni probabilità dismessa progressivamente la prassi aziendale organizzativa di lasciare la vigilanza in mano a preposti di fatto poco consapevoli, con prevedibili miglioramenti della *performance* delle attività di vigilanza svolte all'interno delle aziende e, quindi, della conseguente ed auspicabile diminuzione del numero e della gravità degli infortuni.

In conclusione, va detto che la rilevanza anche in sede penale contravvenzionale del citato obbligo di individuazione del preposto o dei preposti, rende opportuno che tale individuazione debba avvenire con un atto scritto, che rimanga quindi tracciato, non foss'altro a fini probatori dell'avvenuto adempimento dell'obbligo da parte del datore di lavoro o del dirigente.

Infatti, nell'ipotesi in cui nell'ambito di una vicenda processuale relativa a danni da lavoro dovesse essere rilevata, tra le altre cause, anche quella di una mancata attività di vigilanza, in assenza di un atto tracciato di individuazione formale del preposto, sarebbe altamente probabile far risalire a carico dei dirigenti o del datore di lavoro sia l'attribuzione della responsabilità contravvenzionale per la mancata nomina del preposto, sia l'attribuzione della responsabilità per il conseguente delitto di lesioni o di omicidio colposo di cui agli articoli 589 e 590 del codice Penale.

Il rinnovato articolo 19, rubricato come « obblighi del preposto », contiene due importanti novità rispetto all'art. 19 del del decreto legislativo n. 81 del 2008, precedentemente vigente prima della riforma.

In particolare, è stata modificata la lettera a) del comma 1 ed è stata aggiunta una nuova lettera *f-bis*).

Il nuovo testo della lettera a) del comma 1, recita: « Sovrintendere e vigilare sull'osservanza da parte dei singoli lavoratori dei loro obblighi di legge, nonché delle disposizioni aziendali in materia di salute e sicurezza sul lavoro e di uso dei mezzi di protezione collettivi e dei dispositivi di protezione individuale messi a loro disposizione e, in caso di rilevazione di non conformità comportamentali in ordine alle disposizioni e istruzioni impartite dal datore di lavoro e dirigenti ai fini della protezione collettiva e individuale, intervenire per modificare il comportamento non conforme fornendo le necessarie indicazioni di sicurezza, In caso di mancata attuazione delle disposizioni impartite o di persistenza della inosservanza, interrompere l'attività del lavoratore e informare i superiori diretti ».

La nuova lettera *f-bis*), aggiunta *ex novo*, recita « in caso di rilevazione di deficienze dei mezzi e delle attrezzature e di ogni condizione di pericolo rilevata durante la vigilanza, se necessario, interrompere temporaneamente l'attività e, comunque, segnalare tempestivamente al datore di lavoro e dirigente le non conformità rilevate ».

Per quanto concerne il nuovo testo della lettera *a*) del comma 1, le grandi novità rispetto al vecchio testo consistono nell'aver introdotto, tra gli obblighi di vigilanza e di sovrintendenza, l'intervento diretto del preposto sul lavoratore per fargli « modificare il comportamento non conforme, fornendo le necessarie indicazioni di sicurezza » e « l'interruzione » da parte del preposto « dell'attività del lavoratore, in caso di mancata attuazione delle disposizioni a lui impartite o di persistenza della inosservanza ».

Analogamente, anche la nuova lettera *f-bis*), aggiunta *ex novo*, richiede al preposto da un lato un comportamento proattivo e se necessario interruttivo con riferimento alle « deficienze dei mezzi e delle attrezzature e di ogni condizione di pericolo », e dall'altro di adempiere all'obbligo aggiuntivo di « segnalare tempestivamente al datore di lavoro e dirigente le non conformità rilevate » ai fini di un loro intervento risolutivo.

Ovviamente, sia le non conformità comportamentali rilevate sia le deficienze dei mezzi e delle attrezzature devono essere state oggetto della formazione specifica ricevuta dal preposto (articolo 1, lettera *g*) ).

La riforma introdotta dalla legge n. 215 del 2021, che ha modificato il tipo di intervento richiesto dal legislatore al preposto nel caso che rilevi delle non conformità comportamentali dei lavoratori o non conformità di ambienti, macchine e attrezzature, non ha però modificato gli aspetti generali dell'istituto della vigilanza sotto il profilo organizzativo.

Infatti la riforma non ha innovato le regole in ordine al numero dei preposti che devono essere individuati dai datori di lavoro o dai dirigenti, nè ha modificato la natura della vigilanza in ordine ai tempi da dedicare alle attività di controllo.

Nel primo caso, con riferimento al numero dei preposti da individuare, la materia continua ad essere completamente demandata alle scelte gestionali ed organizzative dei datori di lavoro e dei dirigenti, i quali potranno ampliare o diminuire il numero dei preposti sia sulla base della pericolosità delle lavorazioni da effettuare, pericolosità che deve essere ricavata dai documenti di valutazione dei rischi sia sulla base della concreta organizzazione di tale attività.

Per semplificare, nel caso di attività svolta fuori sede da una squadra può essere opportuno che la squadra abbia un suo preposto; al contrario, nel caso di più squadre che lavorino in uno stesso ambiente circoscritto, si potrà nominare un solo preposto per tutte le squadre.

Anche con riferimento ai tempi da dedicare alle attività di controllo e, quindi, anche in ordine alla frequenza dei controlli da effettuare la materia è demandata alle scelte gestionali ed organizzative dei datori di lavoro e dirigenti i quali, come nel primo caso, dovranno decidere tenendo conto della pericolosità delle lavorazioni da controllare.

A conferma dei suesposti principi, si segnala una importante pronuncia della Corte di cassazione che ha stabilito che « il compito del preposto non

è quello di sorvegliare a vista ed ininterrottamente da vicino il lavoratore, ma di assicurarsi personalmente che questi esegua le disposizioni di sicurezza impartite ed utilizzi gli strumenti di protezione prescritti. Ciò il preposto può farlo anche allontanandosi dal luogo dove si trova il lavoratore, dedicandosi ad altri compiti di sorveglianza e di lavoro, purché quando effettua il controllo si assicuri in modo efficace (senza tollerare non conformità) personalmente e senza intermediazione di altri dell'osservanza degli ordini impartiti »<sup>(76)</sup>

Pertanto, si può concludere su questo punto riaffermando che l'obbligo di vigilanza non consiste in un obbligo di presenza continuativa di un preposto per ogni attività di lavoro.

Questo principio viene confermato in maniera inequivocabile anche per il fatto che quando la presenza di un preposto deve essere continuativa rispetto ad una attività di lavoro tale presenza continuativa viene espressamente prevista dalla legge, come nel caso di lavori di montaggio e smontaggio di opere provvisorie che a norma dell'articolo 123 del decreto legislativo n. 81 del 2008 « il montaggio e lo smontaggio delle opere provvisorie devono essere eseguiti sotto la diretta sorveglianza di un preposto ai lavori ».

La presenza continuativa di un preposto ai lavori delle ditte appaltatrici viene anche richiesta nel caso di lavori svolti in ambienti sospetti di inquinamento o confinanti (regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 2011, n. 177).

Rimane, in ogni caso, confermato che un lavoratore non può essere il preposto di sé stesso, per cui, nel caso di una impresa con un solo lavoratore il ruolo di preposto dovrà essere svolto dal suo datore di lavoro.

Anche nel caso di un lavoratore o più lavoratori che normalmente vengano inviati ad effettuare lavori fuori sede senza un preposto, il datore di lavoro o i dirigenti dovranno organizzare un sistema di vigilanza *random* a cura di un preposto itinerante, in mancanza del quale l'obbligo di vigilanza di cui all'articolo 19, che è un obbligo irrinunciabile, ricadrà sui dirigenti o sullo stesso datore di lavoro.

## 6. Il Covid 19 e la sicurezza sui luoghi di lavoro

A circa due anni dalla definizione del « caso 0 » di Sars Cov-2 nel nostro Paese, all'INAIL sono stati denunciati circa 200.000 infortuni sul lavoro da contagio professionale al virus. Di questi poco meno di 140.000 hanno interessato il comparto sanità.

La direttiva 2020/739/UE della Commissione, del 3 giugno 2020, ha modificato l'Allegato III della precedente direttiva 2000/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 settembre 2000, inserendo il SARS-CoV-2 nell'elenco degli agenti biologici di cui è noto che possono causare malattie infettive nell'uomo e modificando la direttiva 2019/1833/UE della Commissione, del 24 ottobre 2019.

<sup>(76)</sup> Cass. Pen. Sez IV, 12 gennaio 1988, n. 108, CED 177370, Grotti.

Con un periodo di recepimento breve, dovuta alla gravità della pandemia mondiale in atto, la direttiva in questione è entrata in vigore il 24 novembre attraverso il decreto - legge n. 149 del 9 novembre 2020 che modifica, con l'articolo 17, il testo unico indicando che « gli allegati XLVII e XLVIII di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81, sono sostituiti » da due nuovi allegati e prevede specifiche procedure.

L'Allegato XLVII riporta « Specifiche sulle misure di contenimento e sui livelli di contenimento » che devono essere adottate dalle Strutture sanitarie e veterinarie (articolo 274, comma 3) e dai laboratori e stabulari (articolo 275, comma 1); esse devono essere applicate in base alla natura delle attività, alla valutazione del rischio per i lavoratori ed alla natura dell'agente biologico presente.

Si ricorda che il decreto legislativo n. 81 del 2008 nel titolo X « Esposizione ad agenti biologici » riporta all'articolo 268 la classificazione degli agenti biologici (mutuati dalla direttiva 2000/54/CE):

- agente biologico del gruppo 1: un agente che presenta poche probabilità di causare malattie in soggetti umani;
- agente biologico del gruppo 2: un agente che può causare malattie in soggetti umani e costituire un rischio per i lavoratori; è poco probabile che si propaga nella comunità; sono di norma disponibili efficaci misure profilattiche o terapeutiche;
- agente biologico del gruppo 3: un agente che può causare malattie gravi in soggetti umani e costituisce un serio rischio per i lavoratori; l'agente biologico può propagarsi nella comunità, ma di norma sono disponibili efficaci misure profilattiche o terapeutiche;
- agente biologico del gruppo 4: un agente biologico che può provocare malattie gravi in soggetti umani e costituisce un serio rischio per i lavoratori e può presentare un elevato rischio di propagazione nella comunità; non sono disponibili, di norma, efficaci misure profilattiche o terapeutiche

La nuova direttiva 2020/739/UE della Commissione, del 3 giugno 2020, indica che in considerazione dei « dati clinici ed epidemiologici attualmente disponibili concernenti le caratteristiche del virus, come le modalità di trasmissione, le caratteristiche cliniche e i fattori di rischio per l'infezione », è opportuno « aggiungere con urgenza il SARS-CoV-2 al fine di continuare a garantire un'adeguata protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro ».

Solo dopo la riabilitazione multiassiale Post Covid (RMCo-19), percorso clinico-assistenziale per i lavoratori affetti da esiti da Covid-19, sarà possibile, attraverso la valutazione di eventuali postumi, riconoscere la malattia professionale, calcolandone il grado percentuale della menomazione e quindi decidere sull'eventuale reinserimento lavorativo.

Si tratta di interventi di prevenzione terziaria messi a punto dalla Sovrintendenza sanitaria centrale dell'Inail, intervenuta attraverso un progetto innovativo di riabilitazione multi-assiale post-Covid-19 caratterizzato da una strategia terapeutica che coinvolge contestualmente i diversi *setting* riabilitativi e le relative figure professionali di riferimento.



Il percorso tiene conto delle specifiche esigenze terapeutiche e richieste funzionali afferenti ai diversi apparati compromessi, in ragione delle sequele cardiologiche, respiratorie, motorie e neuro-psicologiche del paziente affetto da Covid-19, offrendo all'infortunato la possibilità di ricevere cure con un approccio tempestivo e completo, anche con una presa in carico differita qualora si presentino ricadute dopo la ripresa lavorativa.

Le manifestazioni di interesse delle strutture sanitarie riabilitative, sia pubbliche che private autorizzate/accreditate dall'INAIL, hanno riguardato un numero di 133 centri ben distribuiti sul territorio nazionale registrando una significativa adesione al programma riabilitativo multi-assiale da parte di trentasette strutture termali, con una distribuzione prevalente, ma non esclusiva, nelle regioni Veneto ed Emilia Romagna.

I *pool* di esperti, istituiti in sette regioni, si sono rivelati di particolare utilità nel coadiuvare e supportare il medico della struttura territoriale dell'INAIL all'atto della formulazione del giudizio sull'indicazione/necessità del trattamento terapeutico-riabilitativo, sulla sua tempestività, nonché sul *setting* riabilitativo più appropriato.

Da quanto viene sottolineato nei documenti illustrativi di Inail si tratta di interventi di: riabilitazione respiratoria basata sull'esercizio terapeutico finalizzato al training della muscolatura respiratoria e accessoria, su tecniche di clearance bronchiale e igiene delle vie aeree e sulla gestione dell'ossigenoterapia

- riabilitazione cardiologica basata sull'esercizio di tipo aerobico, mediante utilizzo di ergometri a frequenza e intensità diverse
- riabilitazione motoria basata su esercizi di miglioramento della forza muscolare e miglioramento dell'endurance e della performance motoria globale e sul graduale recupero/adattamento delle attività di vita quotidiana, anche mediante idrochinesiterapia assistita
- riabilitazione neuropsicologica con tecniche cognitivo- comportamentali tese al miglioramento delle funzioni superiori
- valutazione, supporto e integrazione nutrizionale
- prestazioni specialistiche rese dalle figure professionali anche esterne all'Istituto.

L'accertamento secondo la criteriologia prevista per tale fattispecie di danno va ricondotto alle voci tabellari e ai criteri applicativi del decreto ministeriale del 12 luglio 2000, attuativo del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38.

Il sistema del danno composto, infatti, concerne quelle fattispecie comprensive di più menomazioni che possono scaturire da una stessa lesione o malattia e trova peculiare applicazione per gli esiti di natura osteoarticolare e neurologica per i quali « [...] la valutazione non potrà essere il risultato della somma delle singole menomazioni tabellate. In tali casi, infatti, si dovrà procedere a stima complessiva del danno con riferimento all'entità del pregiudizio effettivo dell'apparato e/o della funzione interessata dalle menomazioni [...] ». »

Tuttavia, nel caso degli esiti di Covid-19, l'adozione del predetto sistema valutativo può risultare inappropriata se utilizzata con la stessa

metodologia finora applicata per le altre menomazioni composte dal momento che le evidenze di letteratura documentano, non di rado, per gli esiti dell'infezione da SARS-CoV-2 la compromissione di più apparati, con apprezzabili ripercussioni sulle diverse funzioni (respiratoria, neurologica, cardiologica, nefrologica, psichica, osteoarticolare, etc).

Alla luce di tali presupposti, l'estrema parcellizzazione degli esiti può, dunque, vanificare sotto il profilo metodologico il procedimento fondato sul sistema del già citato danno composto, rendendone difficile la reale applicazione. Detto sistema valutativo può risultare ugualmente inefficace se privato di un opportuno riferimento al criterio di proporzionalità che qui si vuole introdurre. Tale criterio viene proposto tenendo conto della lesione alla validità biologica complessiva che potrà essere apprezzata di caso in caso. Infatti, una corretta stima del pregiudizio riportato dall'infortunato potrà essere ottenuta, ad avvenuta stabilizzazione dei postumi, solo qualora detto pregiudizio venga ricondotto all'effettiva incidenza menomativa sullo spendimento della validità biologica.

Sulla scorta di tale premessa, nell'attività di stima del complesso menomativo da Covid-19 il valutatore è tenuto ad osservare un criterio di proporzionalità tra la somma ottenuta dal valore tabellare dei singoli pregiudizi e il danno biologico permanente indennizzabile.

Per questo l'INAIL ha provveduto per mezzo di servizi pubblici e privati, con i quali ha stipulato convenzioni ai sensi del articolo 11, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 81 del 2008, all'erogazione a favore dei propri assistiti di prestazioni integrative di quelle garantite dal Servizio sanitario e, in funzione sinergica e sussidiaria, anche all'erogazione di prestazioni incluse nei livelli essenziali di assistenza nei casi in cui le stesse non siano ottenibili dal Servizio sanitario tempestivamente, in quanto, per la loro erogazione è richiesto un periodo di attesa incompatibile con l'esigenza di assicurare con immediatezza la prestazione stessa, con il conseguente aggravamento dello stato di salute dell'infortunato, privato delle cure necessarie.

La pubblicazione « Esiti Covid-19: indicazioni valutative » del marzo 2021, Collana *Fact Sheet* della Sovrintendenza sanitaria dell'INAIL, sottolinea: « Le evidenze scientifiche su tale malattia dimostrano come possano residuare ripercussioni e sintomi di diversa natura, tra i quali quelli cardio-polmonari, neuromotori e psicologici, dovuti all'azione specifica del virus, alla prolungata ospedalizzazione e/o alle terapie praticate che richiedono, proprio per la complessità e l'interferenza reciproca, di un approccio clinico e riabilitativo multiassiale. La riabilitazione, pertanto, riveste un ruolo predominante nella gestione della morbilità post critica di tale malattia acuta, al fine di ridurre le sequele di disabilità fisica, funzionale e psichica ».

## 7. Le principali proposte di intervento normativo

<p><b>NORME DI CONTRASTO DEL FENOMENO DELLE COOPERATIVE SPURIE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diversa qualificazione della fattispecie penale</li> <li>- Inasprimento delle sanzioni</li> <li>- Possibilità di utilizzare intercettazioni telefoniche ed ambientali</li> </ul>	<p><b>PREVEDERE UNA FATTISPECIE DI REATO AUTONOMA PER COLUI CHE SI AVVALE DI LAVORATORI IN CONDIZIONI DI SFRUTTAMENTO</b></p>
<p><b>INTRODUZIONE DI UNA SPECIFICA DISCIPLINA SULLA RESPONSABILITÀ DELL'ENTE, NEI CASI DI SFRUTTAMENTO DEI LAVORATORI, NELL'AMBITO DI GRUPPI SOCIETARI O RISPETTO A SOCIETÀ CHE SVOLGONO UN CONTROLLO DI FATTO SU ALTRE IMPRESE COLLETTIVE</b></p>	<p><b>IN MATERIA DI SUBAPPALTI INTRODUZIONE OBBLIGO PARITÀ TRATTAMENTO ECONOMICO E NORMATIVO TRA LAVORATORI DIPENDENTI DELLA SOCIETÀ APPALTANTE E I LAVORATORI DIPENDENTI DELLA SOCIETÀ APPALTATRICE</b></p>
<p><b>AMPLIAMENTO DEI CASI DI RESPONSABILITÀ SOLIDALE DEL COMMITTENTE NON SOLO ALLE OBBLIGAZIONI DI NATURA CONTRIBUTIVA</b></p>	<p><b>INTRODUZIONE DI NORME SPECIFICHE CHE CONSENTANO DI RECEPIRE ANTICIPATAMENTE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO LE FORME DI TUTELA ELABORATE DALLA COMMISSIONE EUROPEA PER MIGLIORARE LE CONDIZIONI DI LAVORO NEGLI AMBITI IN CUI VENGONO UTILIZZATE DELLE PIATTAFORME DIGITALI</b></p>
<p><b>NUOVA FATTISPECIE PENALE VOLTA A CONTRASTARE L'ORGANIZZAZIONE DELL'ATTIVITÀ LAVORATIVA MEDIANTE VIOLENZA O MINACCIA</b></p>	

Ipotesi normativa di intervento per contrastare l'utilizzo di forme di sfruttamento lavorativo:

*Art. 509-bis (Somministrazione fraudolenta): « 1. Ferme restando le sanzioni di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, quando la somministrazione di lavoro è posta in essere con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicate al lavoratore, anche se socio-lavoratore di cooperativa, il somministratore e l'utilizzatore sono puniti con la pena della multa di 20 euro per ciascun lavoratore coinvolto e per ciascun giorno di somministrazione. 2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, si applica la pena della reclusione da uno a sei anni se il fatto di cui al comma primo si accompagna ad una situazione di sfruttamento in presenza di uno o più delle condizioni di cui all'art. 603-bis, comma terzo, c.p. ».*

Ipotesi normativa volta ad introdurre una specifica responsabilità dell'ente nel caso di sfruttamento dei lavoratori

*Art. 25-bis.1, D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 (Delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio): « 1. In relazione alla commissione dei delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio previsti dal Codice penale, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie: a) per i delitti di cui agli articoli 509-bis, comma 2, 513, 515, 516, 517, 517-ter e 517-quater la sanzione pecuniaria fino a cinquecento quote; b) per i delitti di cui agli articoli 513-bis e 514 la sanzione pecuniaria fino a ottocento quote. 2. Nel caso di condanna per i delitti di cui alla lettera b) del comma 1 si applicano all'ente le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2 ».*

Ulteriore ipotesi normativa specifica per la responsabilità dell'ente in presenza di condizioni di sfruttamento di lavoratori

*Art. 5, D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 (Responsabilità dell'ente): « 1. L'ente è responsabile per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio: a) da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso; b) da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a). 1.bis. La responsabilità, nell'ambito di gruppi di imprese, si estende all'ente controllante che, giuridicamente o di fatto, svolga un controllo su altre imprese collettive. 2. L'ente non risponde se le persone indicate nel comma 1 hanno agito nell'interesse esclusivo proprio o di terzi ».*

Tanto si rimette alla valutazione della Commissione per le determinazioni di competenza.

Ipotesi normativa di inasprimento sanzionatorio i casi di sfruttamento dei lavoratori

*Art. 603-bis, c.p. (Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro): « (omissis). 2-bis. Le stesse sanzioni, si applicano, altresì, nei confronti di chiunque ricorre consapevolmente ai servizi, oggetto dello sfruttamento, prestati da una persona che è vittima di uno dei reati previsti dai precedenti commi. (omissis) ».*

Ipotesi normativa volta a contrastare l'organizzazione dell'attività lavorativa mediante violenza o minaccia:

*Dopo l'articolo 603-ter del codice penale è inserito il seguente:*

*Art. 603-quater, c.p. (Organizzazione dell'attività lavorativa mediante violenza o minaccia): « Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, mediante violenza o minaccia, procurando a sé o ad altri un ingiusto profitto, costringe un lavoratore ad accettare la corresponsione di trattamenti retributivi deteriori e non adeguati alle prestazioni effettuate, e più in generale condizioni di lavoro contrarie alle leggi ed ai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, ovvero a rinunciare a diritti spettanti in relazione al rapporto di lavoro, è punito con la reclusione da cinque a otto anni e con la multa da 5.000 a 15.000 euro ».*

*La pena è aumentata da un terzo alla metà se i lavoratori sono in numero superiore a tre, o se uno o più lavoratori sono stranieri irregolarmente presenti nel territorio italiano o minori in età non lavorativa).*

*All'articolo 603-ter, primo comma, del codice penale, le parole: « e 603-bis » sono sostituite dalle seguenti: « , 603-bis e 603-quater ».*

## **8. Le audizioni svolte dalla Commissione**

### **Audizione di rappresentanti dell'INAIL – 6ª seduta – 24 giugno 2021**

*Intervengono il presidente dell'INAIL, dottor Franco Bettoni, e il direttore generale dell'INAIL, dottor Giuseppe Lucibello, accompagnati dal consigliere di amministrazione, Teresa Armato, e dal direttore centrale di prevenzione dello stesso ente, ingegnere Ester Rotoli.*

*I lavori hanno inizio alle ore 13,35.*

#### **SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**

**PRESIDENTE.** Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso il Resoconto sommario e il Resoconto stenografico, nonché, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, del Regolamento

interno, attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e sul canale *web* del Senato.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

#### **Audizione di rappresentanti dell'INAIL**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'audizione del dottor Franco Bettoni, presidente dell'INAIL, e del dottore Giuseppe Lucibello, direttore generale, accompagnati dalla senatrice Teresa Armato, consigliere di amministrazione, e dall'ingegner Ester Rotoli, direttore centrale di prevenzione dello stesso ente.

Voi avete ricevuto ed è in distribuzione il materiale che l'INAIL ci ha trasmesso. Questa è sicuramente l'audizione più interessante che potevamo svolgere, perché la ricchezza di dati, di informazioni e valutazioni che ci hanno sottoposto è di straordinaria importanza per il prosieguo della nostra attività.

Se siete d'accordo, darei la parola al presidente Bettoni e poi al dottor Lucibello, che ci illustrerà nel dettaglio le varie schede e i documenti che sono stati depositati, lasciando poi a ciascuno di voi, nonché alla senatrice Armato, la possibilità di integrare alcuni aspetti se lo riterrete opportuno.

Mi permetto solo di rendervi due comunicazioni: prossimamente svolgeremo le audizioni del ministro del lavoro e delle politiche sociali, Andrea Orlando, e del ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, Stefano Patuanelli. Come sapete, si tratta di due audizioni di estrema importanza dal punto di vista politico; non devo spiegare il perché rispetto a quella del Ministro del lavoro, ma abbiamo deciso insieme di ascoltare il prima possibile anche il ministro Patuanelli, perché in questa fase stagionale il tema dello sfruttamento del lavoro nei campi e nell'agricoltura è particolarmente grave. Vi è stato distribuito anche il programma del sopralluogo a Latina, previsto per mercoledì 30 giugno.

Cedo quindi la parola al presidente Bettoni per il suo intervento.

**BETTONI.** Ringrazio il Presidente Bressa e i commissari per l'invito all'audizione odierna. Non entrerà tanto negli aspetti tecnici, su cui si soffermeranno poi il direttore Lucibello e la direttrice Rotoli, che potranno integrare il mio intervento. Ritengo che il materiale che abbiamo inviato sia stato molto importante, ma voglio parlarvi un po' anche da persona che ha vissuto e vive costantemente le tematiche che andrete a trattare. Sono contento dell'insediamento di questa Commissione e, in un ruolo diverso, avevo già collaborato con la precedente. Ritengo che mettere al centro la sicurezza e salute nei luoghi di lavoro vuol dire mettere al centro la salute, le famiglie e le persone, vuol dire capire cosa accade a queste persone e alle aziende stesse che vivono quel momento e aiutarle a capire che si può fare molto di più.

Io ho apprezzato molto e apprezzo quello che si è fatto, continuo a dire che dobbiamo indignarci per ciò che accade ed essere vicini alle famiglie, ma dobbiamo anche cercare di fare ancora di più di quello che stiamo

facendo: dico questo come cittadino. Come Presidente dell'Istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro ritengo che veniamo tutti da un periodo difficile e impegnativo, ma siamo in via d'uscita, nel senso che la pandemia ci sta aiutando a rispettare le norme e abbiamo ripreso a fare ciò che facevamo prima, con un'attenzione in più.

Ci stiamo concentrando sulla ripresa economica e sociale, anche se molti settori non si sono neanche fermati, ma ciò deve avvenire in piena sicurezza. La sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici deve essere considerata una priorità per tutti, anche per il bene dell'azienda, perché fare sicurezza e investire in sicurezza vuol dire anche investire nella produttività sicura e importante.

Vorrei riferirvi un dato sull'andamento infortunistico del 2021: l'aumento degli incidenti sul lavoro con esito mortale in ambito professionale, al netto dei casi legati al contagio Covid, è in aumento. Qui è doverosa una riflessione: la ripresa economica, come stavamo dicendo, non è meramente quantitativa, ma deve essere qualitativa. La prevenzione – noi all'INAIL lo diciamo da sempre ed è un elemento molto importante su cui si è lavorato in tutti i sensi (poi lo dirò molto più specificatamente) – è un essenziale investimento e non un mero onere.

Rispetto alla cultura della sicurezza non bastano le norme. Bisogna aiutare ad applicarla in tutti i luoghi ed è quello che l'istituto ha fatto negli anni passati, sta facendo e continuerà a fare. Ritengo altresì di prendere l'impegno dinanzi alla vostra Commissione di andare ancora di più in ambito scolastico, quello dei futuri lavoratori e dei futuri imprenditori, a parlare di sicurezza, portando strumenti e importanti lavori che avevamo già elaborato in passato, ovviamente aggiornandoli all'attualità.

Vi fornisco alcuni dati rispetto all'INAIL: in questo momento sono stati destinati alla formazione 4 milioni di euro, che proprio in questi giorni verranno messi a bando; altri 14 milioni di euro verranno messi a bando per assistenza e consulenza formazione, con specifico avviso pubblico, con risorse trasferite dal Ministero del lavoro. In questi dieci anni l'Istituto ha messo a disposizione del sistema imprese, a fondo perduto, per fare sicurezza circa 2,9 miliardi di euro. La riduzione del premio di prevenzione dal 2010 ad oggi ha comportato un risparmio di 2,5 miliardi per le aziende che fanno sicurezza.

Ovviamente noi facciamo tante altre cose che abbiamo segnalato. Non voglio rubare spazio al mio direttore, Giuseppe Lucibello, alla dottoressa Rotoli e a Teresa Armato, che ha la delega alla ricerca all'interno del consiglio di amministrazione. La ricerca è fondamentale: vi è il tema dei macchinari, che devono essere orientati al bisogno concreto dei lavoratori e delle aziende. Sicurezza vuol dire fare macchinari sicuri.

L'investimento dell'istituto in sicurezza si attua attraverso due dipartimenti molto importanti: il DIT (Dipartimento di innovazione tecnologica e sicurezza degli impianti e degli insediamenti antropici) e il DIMEILA (Dipartimento di medicina, epidemiologia, igiene del lavoro e ambientale), che si occupano di salute e sicurezza, ma anche di macchinari. L'INAIL fa parte anche del Competence Center Industria 4.0, dove si lavora molto per la sicurezza e lo sviluppo di procedure sicure.

Nell'anno della pandemia, per diciotto mesi l'INAIL è stato coinvolto nel comitato tecnico-scientifico e ha portato un grande contributo in termini di presenza, studi e ricerca. Ha messo a disposizione molti documenti al comitato tecnico-scientifico per il decisore politico. La ripresa delle attività produttive, con gli accordi di marzo e di aprile, è stata affrontata con la collaborazione dell'INAIL e con i documenti forniti dallo stesso istituto; allo stesso modo è stata affrontata la questione dei trasporti e per ultimo il tema delle vaccinazioni. Vi è poi l'accordo con le forze sociali e il Ministro del lavoro per le vaccinazioni nelle aziende e vi è un grosso contributo dell'INAIL sul piano vaccinale.

Infine, ricordo il contributo dato dalla ricerca dell'INAIL per il piano triennale degli investimenti 2020-2022 al Ministro dell'università e della ricerca. Ricordo che l'INAIL, grazie al suo centro di eccellenza protesi di Budrio, a fronte di un incidente o una malattia professionale, è in grado di rimettere le persone incidentate in piedi, sia da un punto di vista mentale e ovviamente, a seguire, sotto il profilo della rinascita della persona incidentata, consentendone il reinserimento sociale anche dal punto di vista lavorativo o sportivo. Mette cioè queste persone in condizione di rifare alcune cose che purtroppo l'incidente o la malattia professionale aveva impedito loro di fare.

Pertanto, lasciando ora spazio anche alla collega Teresa Armato e al direttore Lucibello, l'INAIL crede molto nel vostro lavoro ed è a vostra completa disposizione per qualsiasi cosa, comprese iniziative e suggerimenti. Bisogna lavorare mettendo al centro la salute e la sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori, così come la salute delle imprese, perché investire in sicurezza non vuol dire non essere competitivi.

Vi ringrazio per l'invito odierno, di cui mi onoro. Questo mi dà la forza di andare avanti insieme a voi su un grande percorso.

*LUCIBELLO.* Signor Presidente, ringrazio lei e gli onorevoli commissari. Non mi dilungo sugli aspetti che ha già sviluppato il presidente Bettoni, ma vorrei darvi qualche numero. Fra qualche giorno pubblicheremo i dati sugli infortuni alla fine di maggio, mentre nel documento che vi abbiamo consegnato sono contenuti i dati registrati alla fine di aprile. La tendenza, anticipata dal presidente Bettoni, è purtroppo ancora in peggioramento. Le denunce aumentano del 5,7 per cento e al netto Covid – questo è il dato importante – aumentano del 14,4 per cento. L'aumento riguarda sia gli infortuni sul lavoro, sia gli infortuni *in itinere*. Quest'ultimo dato non è particolarmente significativo, perché ovviamente è molto condizionato dal confronto con un 2020 in cui l'effetto Covid ha determinato un ricorso al lavoro a distanza (chiamiamolo per quello che è; quando lo definiremo meglio lo chiameremo *smart working*) che non rende comparabili i due elementi conoscitivi. Gli incidenti mortali sono 434 e aumentano di due unità rispetto al 2020, ma il dato che interessa è quello al netto degli infortuni Covid: + 12 per cento. Anche sul 2019 la situazione peggiora: + 43 infortuni mortali (+11,5 per cento al netto degli infortuni Covid).



Con la ripresa delle attività si continua a morire nei modi tradizionali. È evidente che l'INAIL esprime preoccupazione, perché quando arriveranno le risorse dell'Europa (poi ci saranno altri problemi e dovremo vincere molte resistenze e vizi della nostra capacità progettuale e di articolazione), quando bisognerà mettere in campo capacità progettuali e lavori, bisogna che le singole linee di intervento affrontino tutte le tematiche della sicurezza: dall'informazione alla formazione, passando per la sorveglianza. Noi ovviamente concordiamo tutto con il ministro Orlando, abbiamo già un tavolo attivo con il ministro Giovannini e il suo staff, per quanto concerne le grandi opere da affidare in primo luogo ai commissari, però il problema della sicurezza va oltre i lavori tradizionali.

Anche gli investimenti nel digitale comportano nuovi rischi. Stiamo osservando anche gli affetti che ha provocato il lavoro a distanza, effetti diretti ed indiretti dal punto di vista psicologico e dello stress. Il manuale stress-lavoro correlato dell'INAIL è adottato in dodici Paesi del mondo. L'ultimo Paese ad aver adottato le nostre linee guida è l'Australia. Siamo orgogliosi di questo nostro contributo alla ricerca, anche mondiale, su queste tematiche.

Anche le grandi risorse che si attendono, dal punto di vista della transizione ecologica, comporteranno rischi. Tutti questi rischi vanno mappati e affrontati con strumenti di mitigazione conseguenti e moderni: innovazione tecnologica sia per il lavoro che va fatto, sia per la sicurezza che potrà giovare di sensoristica, di sistemi di realtà aumentata, di interazione macchina-uomo, *Internet of things*, per dirla con il termine giusto; in questo il punto specifico del dossier che vi abbiamo consegnato sulla ricerca INAIL, una ricerca di settori integrati, aiuterà moltissimo.

Fra l'altro c'è un incrocio positivo, perché noi sosterremo questi investimenti dalle imprese in nuove tecnologie di sicurezza con le risorse del bando ISI. Qui ringrazio l'ingegner Rotoli, che ha affrontato un grandissimo lavoro dal punto di vista del bando di formazione che presenteremo domani, probabilmente alla presenza anche del ministro Orlando. Poi ci sarà l'altro avviso su assistenza consulenza e formazione con risorse INAIL: altri 14,5 milioni di risorse trasferite. Si tratta quindi di un coacervo di iniziative che vanno viste a livello di sistema.

Quando si parla di sicurezza e di problemi di sicurezza secondo noi è riduttivo circoscrivere l'approccio ad un sistema sanzionatorio di controlli, magari anche prevedendo una procura speciale. Tutto serve, ma si deve intervenire con una politica attenta alla cultura. Come diceva il presidente Bettoni, cominciamo dalle scuole; sì, cominciamo dalle scuole, ma rendiamoci conto che oggi la formazione che viene data in un sistema integrato che non funziona fra Stato e Regioni deve essere sottoposta a degli *standard*, per la cui verifica noi ci candidiamo. Non chiediamo che ci siano affidati compiti di *authority* (forse di *authority* ce ne stanno fin troppe), ma vorremmo agire come regolatori e certificatori di *standard*, come soggetti che danno le informazioni, perché si comincia a fare politica se si possiedono le informazioni giuste.

Noi vogliamo aiutare il sistema a trovare la sintesi in mezzo a troppi soggetti che lavorano su questa tematica: quaranta soggetti in Commissione

consultiva permanente, una Commissione *ex* articolo 5, decreto legislativo n. 81 (testo unico sulla sicurezza), che si è riunita sei volte in cinque anni. In tutto questo la sintesi si può ricercare non perseguendo un'unità di facciata che non serve a nulla, ma perseguendo la capacità di risolvere i problemi con chi ci sta e con tempi prefissati. In tutto questo noi ci siamo.

Noi assicuriamo 21 milioni di lavoratori, ma ne vorremmo assicurare di più. Gli ultimi aggiunti sono i *rider*, i lavoratori dello spettacolo e i dilettanti dello sport. Non è uno *slogan*: pluralità di lavori, unicità di tutele. Ci vuole una tutela omogenea a prescindere dalla tipologia dal rapporto di lavoro. Per ogni contributo noi ci siamo.

Speriamo che il materiale che vi abbiamo trasmesso, suscettibile di affinamenti e aggiornamenti, anche sulla base delle vostre domande e delle vostre esigenze conoscitive, sia utile per i lavori della Commissione che svolgerà in questo momento e con il PNRR che andrà necessariamente – perdonate l'espressione brutta e abusata – « messo a terra ». Ciò determinerà un problema: spendere in sicurezza e tutelare i lavoratori che lavorano per la crescita del Paese e per il benessere delle nuove generazioni.

*ARMATO*. Signor Presidente, vorrei aggiungere solo qualche parola per sottolineare alla Commissione, al Presidente e ai commissari quanto sia cruciale il settore della ricerca all'interno dell'INAIL. Esso è stato accorpato all'INAIL con la chiusura dell'ISPESL, però negli anni ha sempre più qualificato il proprio lavoro al servizio non soltanto della protezione della sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici nei luoghi di lavoro, ma anche nella sperimentazione e nella ricerca di strumenti e soluzioni innovative di prevenzione.

Voglio dirla così, presidente Bressa, anche per sollecitare una vostra visita ai nostri centri e laboratori di ricerca: basta andare a Monte Porzio Catone, dove c'è un bellissimo sito di ricerca INAIL, per sperimentare da vicino (per me è stata veramente una scoperta e un'emozione grande) quali sono le innovazioni, i progressi e i successi degli studi INAIL sul campo della prevenzione dei rischi e dell'individuazione dei settori nei quali i rischi sono maggiori e quindi maggiori e più adeguate devono essere le ricerche. Faccio solo un esempio: la ricerca su quale possa essere l'impatto negativo sugli operatori e sugli infermieri che inoculano la chemioterapia ai malati di cancro. Questo solo per dirne una, ma vi è poi l'esoscheletro, vi è il robot che tira da solo un immenso aereo; insomma sono tantissime le ricerche che vengono condotte.

L'INAIL, con il suo settore di ricerca, è anche in grado con grande successo di fare rete e concretizzare reti con gli altri enti di ricerca pubblici italiani: le università e gli altri enti di ricerca. Recentemente abbiamo anche incontrato il ministro Messa proprio per poter cercare insieme dei settori di implementazione dei progetti da realizzare insieme, o comunque con l'utilizzo del centro ricerche dell'INAIL a favore della qualità della salute e della sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici. Lo dico perché so di parlare in un luogo istituzionale e politico: avremmo bisogno di attuare delle procedure per aumentare il numero di ricercatrici e di ricercatori in *technology* nel nostro istituto.

*ROTTOLI.* Signor Presidente, onorevoli senatori, voglio parlare della prevenzione perché è la mia specifica competenza, senza intervenire su ciò che hanno già detto il presidente Bettoni e il direttore Lucibello, rispetto a tutte le risorse che mettiamo a disposizione delle aziende e, per il tramite di soggetti attuatori qualificati, dei lavoratori e delle imprese stesse per sviluppare una rete di formazione e informazione. Quello che osserviamo, come organo tecnico del Ministero del lavoro e del Ministero della salute, è una necessità urgente di revisione del decreto legislativo n. 81, perché è un decreto ormai vecchio, impostato su una logica che è quasi simile a quella del nostro testo unico sull'assicurazione, il cui elemento fondante è appunto il rapporto di lavoro subordinato.

Noi stiamo da tempo assistendo a un mutamento del quadro del mondo del lavoro e i *rider* ne sono un esempio: sono mutate le condizioni e i rapporti di lavoro, come dimostrano i rapporti di lavoro su piattaforme, per i quali è difficile l'individuazione del datore e del lavoratore. Vi è la necessità di intercettare questi lavoratori attraverso le iniziative di formazione-informazione, che è un'operazione complicata. Sicuramente dobbiamo intervenire con un'opera sistematica di revisione del decreto legislativo n. 81.

Certamente, rispetto all'evidenza del fenomeno infortunistico, l'approccio secondo noi non potrà che essere graduale: sicuramente prima gli interventi di carattere prioritario e poi le attività sistemiche e sistematiche di revisione. Noi sappiamo che il decreto-legislativo n. 81 ancora sconta l'attuazione di diversi decreti: la qualificazione dell'impresa è uno degli elementi funzionali a qualificare le imprese virtuose; sappiamo la conflittualità che c'è fra il mondo datoriale e il mondo sindacale, ma credo che si debba convergere su un'idea di definizione, magari anche più semplificata, della qualificazione dell'impresa, che poi è funzionale anche all'attuazione del PNRR, perché imprese qualificate realizzano quelle condizioni di salute e sicurezza e di lavoro dignitoso tali da evitare incidenti.

Il direttore prima parlava della collaborazione che noi stiamo avviando con il Ministero delle infrastrutture e con il Ministero della transizione ecologica, perché evidentemente vogliamo supportare quelle iniziative di sviluppo delle opere stradali, ferroviarie, portuali: sono quarantanove attività importantissime per il sistema Paese, soprattutto in termini di garanzia della mobilità. Sicuramente è un'attività che ci vedrà parte attiva, ma in questo sistema noi non possiamo che farlo in maniera partecipata. Ciò significa non da soli, perché non abbiamo il verbo, ma con le Regioni, con i Ministeri competenti, in una logica di rete e di leale cooperazione, che forse non c'è stata sempre e non è stata ben attuata nei tavoli che venivano citati, come il comitato *ex* articolo 5 del decreto n. 81 e la Commissione consultiva permanente. Se vogliamo arrivare a un momento di svolta e di reale cooperazione fra questi organismi, auspichiamo una sorta di regia rispetto a queste due Commissioni, proprio per cercare di fare rete e soprattutto – spero che solo in questo senso siano stati riattivati i tavoli – per la definizione di una strategia nazionale.

Il nostro sistema Paese, rispetto a tutto il sistema europeo degli Stati membri, non ha una strategia nazionale, ma ha lunga serie di piani nazionali

come il Piano nazionale di prevenzione del Ministero della salute, così come i piani regionali; vi sono le linee programmatiche del nostro organo di indirizzo e di vigilanza (CIV), che poi si declinano in tutte le nostre attività nel mondo scolastico, i bandi di finanziamento, eccetera. Non c'è però un qualcosa che tiene insieme tutte queste istituzioni che fanno prevenzione e che poi fanno anche vigilanza. Quella è un'altra partita che ugualmente deve decidersi ai tavoli ministeriali, per far sì che le risorse (poche in termini di ispettori) siano focalizzate sulle aziende a più alto rischio. Sicuramente noi dobbiamo fare in modo che riprenda e si attivi concretamente questa collaborazione interistituzionale che è funzionale. Da soli non potremmo più di tanto incidere.

Per ultimo, noi – io in particolar modo – saremo impegnati, attraverso le varie strutture tecniche, nell'attuazione e nell'ambito del PNRR dell'azione che è finalizzata al supporto dell'economia circolare. Sto parlando della missione 2 che riguarda il Mipaaf, attraverso il quale saranno messi a disposizione 500 milioni di euro per l'ammodernamento del parco dei trattori agricoli. Noi sappiamo che il mondo agricolo, insieme a quello dell'edilizia, è uno dei settori a più alto rischio, dove rileviamo la maggioranza di incidenti, per larga parte mortali. Come diceva il direttore, le cause di incidenti sono sempre le solite: ribaltamento da trattore, perché il trattore non ha la cabina ROP che ne evita il ribaltamento; le cadute dall'alto, perché magari i sistemi di protezione non sono tutti attivati e non sono utilizzati. Rispetto a questo saremo in campo come soggetto attuatore per far sì che queste risorse producano un ammodernamento, al quale abbiamo già contribuito, perché all'interno dei bandi di finanziamento ISI di cui si parlava abbiamo dedicato un ambito al settore agricolo. Fino adesso abbiamo messo 180 milioni di euro a disposizione del settore agricolo in esenzione, attraverso il ricorso a uno specifico trattato europeo, per cui si superano i limiti del *de minimis*, e abbiamo contribuito a un ammodernamento del parco macchine. L'evidenza di questo ce la dà anche il mondo produttivo dei trattori agricoli, che produce e vende più trattori. Questo aiuta perché immettere macchine nuove significa garantire i lavoratori.

Quindi, noi saremo impegnati in questa attività di 500 milioni di euro insieme al Mipaaf: sarà un impegno importante che pensiamo di poter assumere, sempre in una logica di facilità di accesso da parte delle imprese, anche attraverso l'utilizzo di un sistema digitale. Noi sappiamo che le imprese agricole scontano un *gap* anche in ambito di digitale rispetto ad altre imprese, essendo tutte piccole o microimprese. Evidentemente, tanto più garantiamo condizioni di accesso, tanto più produciamo innovazione e sicurezza.

PITTELLA (PD). Mi dispiace molto dover parlare da remoto e non poter rivolgere, anche in presenza, il mio apprezzamento al Presidente dell'INAIL, al direttore e alla direttrice, nonché alla collega amica carissima Teresa Armato per il lavoro che stanno svolgendo.

La mia unica domanda è la seguente: cosa cambia nelle politiche e nei programmi dell'INAIL dopo la pandemia e per la pandemia? Come il

Covid-19 cambia l'azione dell'INAIL rispetto al riconoscimento di malattie professionali o di infortuni sul lavoro, rispetto alla tutela degli operatori sanitari e rispetto al riconoscimento della sindrome *post Covid* ?

LAFORGIA (*Misto-LeU-Eco*). Intanto anch'io voglio ringraziare i relatori che sono intervenuti, che ci hanno fatto l'onore di essere qui con noi e che ci danno anche la possibilità di avviare – perché di questo stiamo parlando, visto che i nostri lavori sono iniziati relativamente da poco – il nostro percorso con un quadro conoscitivo prezioso, come quello che avete iniziato a fornirci nei vostri interventi, ma anche nei documenti che ci avete rilasciatoo.

Il collega Pittella, con la sua consueta efficacia comunicativa, mi viene incontro, perché la mia domanda va esattamente nella stessa direzione di quella da lui posta. Ho sfogliato il vostro documento, che definisce l'anno del Covid-19 un anno anomalo e tecnicamente lo è, almeno sul piano dell'analisi dei numeri. Se si osserva uno storico dei dati, a un certo punto questi numeri hanno un rimbalzo, una recrudescenza, come giustamente la definite tecnicamente: questo è un elemento di anomalia che viene registrato.

La prima domanda che vorrei rivolgervi ha un carattere generale, persino politico da un certo punto di vista: vi chiedo se stiamo davvero parlando di un elemento di anomalia o se, come lo definirebbe un economista, siamo di fronte a un *break* strutturale, cioè a un evento che interviene e modifica radicalmente i paradigmi sociali, culturali, del sistema produttivo e dell'organizzazione del lavoro, di fronte ai quali le sfide nostre, quindi anche vostre, cambiano totalmente la loro portata e la loro natura.

Il dottor Lucibello prima parlava di un aspetto di cui – lo dico ai miei colleghi – forse dovremmo cominciare ad occuparci con molta più determinazione, cioè del disagio mentale e psicologico, che era già un grande capitolo prima del Covid, oggi è un tema che deve essere rimesso prepotentemente al centro di un'agenda politica, per parlare di ciò che ci porteremo avanti non per i prossimi mesi, ma per i prossimi lustri. Penso alle nuove generazioni che non semplicemente ricorderanno questo periodo, ma sulle quali esso avrà un impatto enorme: sulla loro crescita, la formazione, l'educazione. Penso anche, a proposito di *break* strutturale, alla qualità della crescita che si sta determinando. Ieri il Presidente del Consiglio era da noi e giustamente ci richiamava a una compartecipazione emotiva in relazione al fatto che dovremmo gioire delle cifre che ci dicono di una crescita del PIL molto sostenuta: il 4,2 per cento quest'anno, il 4,4 per cento l'anno prossimo. Il punto, a proposito di lavoro, è capire cosa sia dentro la scatola nera di questa crescita, perché i primi mesi ci dicono di assunzioni che sono tornate a galoppare (precarie e a tempo determinato), così come è tornato a galoppare il *part-time* volontario.

In conclusione, Presidente, il punto è capire se la recrudescenza di cui ci state parlando sia legata a fenomeni di questo genere, cioè se dentro l'ulteriore frantumazione del mercato del lavoro si annidino problemi legati alla sicurezza del lavoro, come io banalmente penso, e che ci sia un legame molto forte con la condizione di precarietà. Poi c'è tutto il tema della

cultura della sicurezza delle imprese, ma c'è un altro tema che sta a monte e che viene molto prima – ahimè – del vostro intervento e della vostra funzione, perché voi intervenite quando le cose sono drammaticamente accadute. La mia domanda, quindi, è se voi ritenete davvero che siamo di fronte a un *break* strutturale, cioè a un salto di qualità in negativo, e vi chiedo anche in che modo i vostri strumenti cambiano.

La seconda domanda, più specifica, è se vi sia uno studio dedicato al Covid-19, come chiedeva il collega Pittella esplicitamente, cioè legato a quello che è accaduto drammaticamente in questi mesi e se, a proposito di duplicazioni, ritardi e sinergie mancanti, avete da consegnarci un'ossatura di suggestioni di *policy* che credo di non aver visto, non so se per mia svista o responsabilità, nei vostri documenti, o comunque una formulazione di *policy*: su che cosa il legislatore dovrebbe concentrare l'attenzione per mettere mano ad alcune delle criticità che avete sottolineato.

ROMANO (*M5S*). Ringrazio gli intervenuti per il loro prezioso contributo e convengo con loro che effettivamente un'efficace prevenzione passi prima di tutto da un approccio culturale che va alimentato sin dalle scuole, così come convengo con loro che un'efficace prevenzione passi anche da seri e forti investimenti nell'innovazione.

Convengo anche sul fatto che il testo unico in materia di sicurezza del lavoro vada sicuramente aggiornato, implementato e probabilmente completato, perché a distanza di tredici anni molti decreti previsti dal testo unico non hanno visto la luce.

La domanda in breve è questa: si è fatto riferimento, se non sbaglio, all'articolo 5 del testo unico e alla questione dell'attività sinergica e del coordinamento che deve esserci per tutti gli attori coinvolti in questo percorso. Che cos'è che non ha funzionato, visto che è stato detto che i tavoli di coordinamento sono stati molto rari e a quanto pare molto poco efficaci rispetto quantomeno alla *ratio* e allo spirito del testo unico? Vi chiedo, se possibile, di individuare quali sono le criticità che hanno impedito di dare efficacia a questi tavoli e cosa a vostro parere possa essere fatto.

RUOTOLO (*Misto-LeU-Eco*). Ringrazio gli auditi per i loro interventi. Penso all'importanza di questo incontro e di questa Commissione: certamente saranno da valutare le novità del Covid e del *post* Covid e dovremo considerare le malattie professionali e i decessi da Covid per il mondo dei medici, così come per gli infermieri. Tuttavia, quello che mi ha colpito del suo intervento, presidente Bettoni, ma anche dell'intervento del direttore generale Lucibello, è l'aver affermato che si continua a morire nei modi tradizionali. Quindi, lasciando un attimo da parte l'emergenza e questo anno terribile, il dato preoccupante è l'aumento e il peggioramento dei dati forniti su maggio rispetto al mese di aprile. Sono ancora fresche nella nostra mente le immagini della funivia del Mottarone e la morte dell'operaia tessile di ventidue anni, Luana D'Orazio, perché l'orditoio non era stato messo in sicurezza.

Certamente abbiamo la necessità come Commissione intanto di capire bene i settori tradizionali, cioè quelli dell'agricoltura e dell'edilizia, ma

penso anche alle nuove professionalità e ai nuovi lavori, quindi al mondo dei *rider* e al precariato. Vi è poi il settore della logistica, dove, oltre alle tensioni sociali e sindacali, si porrà un tema di sicurezza del lavoro. Vorrei quindi capire da voi bene quali sono i rischi e perché ci sono. Certamente la ricerca è fondamentale: se si hanno nuove apparecchiature e strumenti di lavoro sicuri si riduce il rischio, ma credo che il problema sia quello dei controlli e della prevenzione. Non dobbiamo vedere soltanto l'elemento sanzionatorio, ma sicuramente siamo pieni di norme. Vi sono troppe norme probabilmente, ma le leggi ci sono.

Il problema che mi pongo, anche sulla base dall'esperienza precedente da senatore della Repubblica, stando sul territorio e correndo da Nord a Sud, a visitare i luoghi degli infortuni sul lavoro, quelli che una volta si definivano gli omicidi bianchi, è relativo al tema dei controlli. Il vero tema è quello degli ispettori del lavoro e delle ASL, perché sappiamo tutti che in quell'orditoio c'era la necessità di azionare quello strumento e ci domandiamo perché sia stato tolto e la povera Luana sia rimasta imbrigliata dentro l'orditoio. Allo stesso modo sappiamo bene che quella funivia era dotata di un sistema di prevenzione e di freni, ma il mollettone ha disabilitato quel sistema e ha causato la rottura del cavo e l'incidente.

Abbiamo bisogno di sentire voi quello che avete da dirci su come evitare gli incidenti, perché il problema è come evitarli. Non è solo il quadro attuale. Certamente ci sarà il problema delle malattie legate al Covid, all'isolamento e tutto il resto, ma quello che mi preoccupa in questo momento è che si sta per aprire nelle campagne la stagione estiva dei raccolti; noi andremo a Latina, ma poi vi è la Calabria, la Puglia e la Campania, dove avverranno tante morti che si potrebbero evitare. Ogni volta diciamo che le morti si potevano evitare. Vorremmo provare ad evitarle.

FLORIS (*FIBP-UDC*). Vorrei ringraziare lei, Presidente, per aver organizzato questo primo incontro. Ho ascoltato gli intervenuti, i colleghi e ho ascoltato con particolare attenzione il presidente Bettoni che so essere persona molto sensibile agli infortuni sul lavoro. Per cui le domande poste sinora mi trovano assolutamente interessato a quella che potrà essere la risposta del Presidente e poi magari, in futuro, a capire anche quali sono le motivazioni dell'aumento degli incidenti sul Covid, anche se non sono Covid-correlati.

PRESIDENTE. Approfitterei per dare la parola al presidente Bettoni e al direttore Lucibello per delle prime brevi risposte, anche perché mi è parso del tutto evidente dalle vostre considerazioni e dalle domande che questa sarà la prima di una lunga serie d'incontri che dovremo svolgere con l'INAIL. Nei documenti che ci avete lasciato dite infatti in maniera chiara quali sono i passaggi strategici: occorre adeguare l'INAIL al nuovo contesto del mondo del lavoro e delle nuove professioni; occorre creare la cultura della sicurezza e occorre avere un'attenzione particolare ai temi della ricerca, per garantire sistemi di sicurezza sempre più avanzati.

**BETTONI.** Sicuramente chiederò poi al direttore Lucibello un supporto tecnico, ma voglio intervenire subito per rispondere alla domanda su cosa ci ha lasciato la pandemia. I dati li ha riferiti prima il direttore: 175.000 casi di Covid nelle aziende da inizio pandemia e circa 639 morti. Quello di cui ci siamo accorti durante la pandemia, però, anche grazie agli studi dell'INAIL, è che si è creata una nuova categoria d'infortunati, quelli i cui postumi da Covid sembravano leggeri, ma lasciavano poi gravi problemi: problemi respiratori, cardiologici, neuromotori e psicologici importanti.

Per questo motivo l'INAIL, come ha già evidenziato il direttore, con la sua sovrintendenza medica e con i lavori dell'intera struttura, ha presentato un progetto molto importante: un percorso riabilitativo dedicato a queste persone, definito multiassiale, in cui l'INAIL si è messa al fianco del Servizio sanitario nazionale, in base alle norme di legge in vigore, e sono stati programmati, a livello regionale, dei bandi che andassero ad aiutare queste persone, in modo da sgravare il Servizio sanitario nazionale, con progetti idonei. È infatti fondamentale capire che qualche danno sicuramente permarrà in questi pazienti. Perciò abbiamo anche lavorato sul tema degli infortunati sul lavoro e di chi si ammala di malattie professionali, per cui è prevista la cosiddetta franchigia sui danni da infortunio: come sapete, se il danno biologico permanente è inferiore al 6 per cento non è riconosciuto alcun indennizzo da parte dell'INAIL. Il tema è già stato portato all'attenzione nel decreto sostegni-*bis*, cui è stato presentato un importante emendamento, su cui noi abbiamo espresso un parere favorevole, in cui si va incontro anche agli infortunati e a chi si ammala riportando un danno pari al 4 o 5 per cento. Sicuramente la maggior parte di queste persone potrebbero avere dei problemi a causa del *post Covid*.

Un altro tema interessante che è stato toccato – vi ringrazio per questo – è quello dell'estensione della tutela: noi abbiamo ancora 3,5 milioni di persone che non hanno diritto alla tutela INAIL, tra cui i medici, i farmacisti, i Vigili del fuoco, le Forze armate o le partite IVA. Mi vengono in mente anche gli infermieri della Croce rossa italiana che fanno volontariato e non hanno la copertura INAIL, o i volontari della Protezione civile: una platea di 3,5 milioni di persone che noi vorremmo – ovviamente non tocca a noi, ma al decisore politico – mettere in sicurezza. Come diceva bene il direttore, tutti devono essere messi in sicurezza allo stesso modo: ogni categoria ha i suoi problemi, ma occorre lavorare in questa direzione.

Sul tema degli ispettori, noi non facciamo le verifiche di controllo sui macchinari, ma offriamo tutela sulla parte della copertura assicurativa, il lavoro nero e così via. Parlando di Luana, vi do la mia opinione, per far capire quanto sia importante la ricerca e quanto sia importante il rispetto delle norme. Quando a quindici anni mi sono fatto male ed ero ad una macchina, mi ricordo che la mano era dentro – non è che ho messo la mano mentre la macchina andava – e la macchina è partita all'improvviso. La stessa macchina aveva già fatto danni ad altre persone: parliamo del 1976. Sono passati più di quarant'anni; oggi sicuramente si è fatto molto di più e si è lavorato di più, le norme e ovviamente anche il decreto legislativo n. 81 del 2008 hanno favorito la sensibilizzazione sul tema, altrimenti saremmo ancora, come negli anni Sessanta, con 5.000 morti. I



morti sono sempre tanti e ci dobbiamo indignare, però qualcosa è stato fatto.

I dati che abbiamo prodotto stamattina dimostrano però che, al di fuori della pandemia, la ripresa sta nuovamente riportando alla nostra attenzione certe tematiche. Noi siamo a vostra completa disposizione, qualora vorrete convocarci nuovamente: io, il direttore Lucibello, l'ingegnere Rotoli, i consiglieri dell'INAIL. Crediamo molto in quella che definisco una missione anche sociale dell'istituto, che è fondamentale: noi siamo un ente assicurativo, ma facciamo del sociale, e vogliamo fare di più per la salute e la sicurezza e per far sì che si piangano meno le persone e si lavori nel loro interesse.

Per quanto riguarda gli ispettori, noi come tutti, abbiamo bisogno di aiuto. È un lavoro che è stato messo in cantiere, il Ministro ne ha parlato; dobbiamo essere messi in condizione, con l'aiuto di tutti e con l'aiuto del decisore politico, di lavorare sempre nel modo migliore. Ogni volta che ci chiamerete ci saremo, perché crediamo molto nel nostro lavoro e in quello del Parlamento e del Governo.

Cedo ora la parola al direttore Lucibello per le necessarie integrazioni.

*LUCIBELLO.* Sul *post Covid* i numeri sono esattamente quelli che ha riferito il Presidente: a fine maggio abbiamo registrato 175.000 casi, 639 dei quali mortali. Indubbiamente noi, dall'inizio della pandemia, abbiamo raccolto le informazioni dalle cartelle degli infortunati sulle conseguenze di questa terribile malattia. All'inizio si pensava che ci fossero solo problemi di tipo respiratorio; poi abbiamo considerato invece gli effetti sulla deambulazione, sul sistema neurologico e quindi la necessità di pratiche neuroriabilitative. Il bando che abbiamo esteso all'intero territorio nazionale mira a raccogliere alleanze e sinergie con strutture pubbliche e private per modulare gli interventi in relazione ad una malattia derivante da un infortunio Covid (perché è un infortunio), i cui effetti – avete perfettamente ragione – potranno essere accertati in futuro. La permanenza di questi effetti nel tempo probabilmente non è ancora individuabile.

Indubbiamente va cambiato paradigma. Dal Covid-19 forse usciremo, anzi ne usciremo certamente, nonostante queste varianti, ma cambierà anche il modo di approcciare la prevenzione sanitaria: oggi stiamo iniziando a collaborare anche al piano di vaccinazione, soprattutto per le aziende che non hanno il medico competente. In futuro probabilmente la vaccinazione sarà uno strumento di prevenzione sanitaria che andrà perseguito in ogni azienda e inserito nel documento di valutazione dei rischi. Quindi i lavoratori andranno vaccinati in relazione alle misure più adeguate per lavorare in salute e quindi assicurare condizioni di sicurezza per tutti.

L'INAIL ovviamente c'è, ma non è quella che ho trovato nel 2010. Abbiamo perso circa 2.500 persone, nessuno ce le ridarà più, perché i vecchi bandi sono ancora in attesa di giudizio. Apprezzo molto il mio amico Brunetta quando dice chiaramente che se sblocca il nuovo sbloccherà anche il vecchio. Vorremmo però che ci fosse data una risposta sul bando del Fornez. Il Fornez, previsto dal decreto-legge n. 44 del 2021, avrà una funzione centrale nei nuovi processi di reclutamento. Ebbene, noi ancora

aspettiamo il bando Formez, procedura Ripam del 2019, che ci consentirà di assumere 635 persone. Nello stesso bando è prevista l'assunzione di 825 ispettori del lavoro e, mi pare, 59 funzionari per il Ministero del lavoro.

Questo è essenziale. Noi abbiamo una carenza, in termini di risorse, del 40 per cento dei medici; quale sanità potremo assicurare con il 40 per cento di medici in meno? Come possiamo andare avanti in questi termini? Non è solo un problema di funzioni ispettive. Quando è nato l'Ispettorato nazionale del lavoro aveva una finalità nobile, quella di mettere insieme i corpi ispettivi. Però, se nel momento in cui nasce l'INL, l'INAIL si presenta con 359 ispettori ed oggi invece gli ispettori sono 238, vuol dire che qualche problema c'è.

Ricominciamo ad assumere e a fare sinergie. Alla domanda perché non abbiano funzionato i vari organi consultivi o di indirizzo, comitato *ex* articolo 5 e commissione consultiva, è perché probabilmente ci si arrivava con tematiche troppo puntuali. Il lavoro che farà questa Commissione sarà fondamentale: un documento di orientamento e indirizzo per andare innanzitutto a vedere che cosa non abbia funzionato nella formazione, che cosa non abbia funzionato sull'informazione, quale svolta dal punto di vista culturale vada assicurata e come debba essere il sistema degli incentivi. È normale che INAIL incentivi, attraverso il proprio bando, i vari settori e poi ogni Regione faccia come vuole? Non è immaginabile un momento di confronto per evitare duplicazioni, per cercare di puntare le risorse e gli sforzi sui settori che maggiormente sono interessati dal fenomeno infortunistico?

In risposta al senatore Ruotolo, i settori più interessati sono i trasporti, il commercio, il manifatturiero e ovviamente quello delle costruzioni. Anche se vi è uno studio che dimostra che, nel periodo 2015-2019, i casi d'infortunio sono diminuiti, il tasso d'incidentalità e di pericolosità del settore delle costruzioni è ovviamente più ampio. Questi sono i settori più a rischio, ma vi è anche quello dell'agricoltura, dove, anche se i casi sono in diminuzione, anche ieri è stato registrato un caso, a prescindere dal fatto se poi sarà riconosciuto come infortunio sul lavoro o meno. Sapete infatti che molti di questi infortuni in agricoltura colpiscono soggetti che praticano l'agricoltura per *hobby*, oppure sono imprenditori non assicurati. A prescindere da questo, si tratta di una morte sul lavoro. Se stai lavorando al trattore, a prescindere dalla circostanza se stai provvedendo al tuo orto o ad un altro orto, stai lavorando e quindi hai bisogno di una tutela.

Rispondo ad un'altra domanda: per ora siamo stati abbastanza oggettivi nella rappresentazione, ma tra le linee della nostra rappresentazione c'è un'idea di nuova *policy*. Quindi, ampliamo e omogeneizziamo le tutele e soprattutto diamo una risposta omogenea alle istanze di un lavoro che cambia. Noi dobbiamo inseguire i cambiamenti con analoghi cambiamenti nei sistemi di sicurezza. Sappiamo soprattutto quello che abbiamo di fronte: noi siamo probabilmente nell'Unione europea il Paese con il tasso d'invecchiamento maggiore. Servono quindi misure di *active ageing*. Bisogna agire anche sul precariato: più precariato c'è, più insicurezza c'è. Questa è un'equazione di primo grado e su questo non ci sono dubbi.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi per il loro prezioso contributo.

Credo che avremo la necessità di fare ulteriori incontri. Come diceva prima l'ingegner Rotoli, abbiamo la necessità di elaborare una strategia nazionale. La nostra è una funzione di Commissione istruttoria e quindi faremo un documento di orientamento e indirizzo da affidare ai Ministeri competenti e al Parlamento, ma il compito che ci è affidato, proprio perché abbiamo la possibilità di verificare *de visu* e *de facto* quello che succede, potrà essere un contributo estremamente utile. È questo il motivo per cui immagino che vi proporremo un'ulteriore audizione, magari su temi specifici.

Dichiaro quindi conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 14,35.*

**Audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, onorevole  
Andrea Orlando – 7<sup>a</sup> seduta – 6 luglio 2021**

*Interviene il ministro del lavoro e delle politiche sociali, onorevole  
Andrea Orlando.*

*I lavori iniziano alle ore 9,05.*

*SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione via *web TV* e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto, inoltre, che della procedura informativa sarà redatto il Resoconto sommario, nonché il Resoconto stenografico.

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione del ministro del lavoro e delle politiche sociali, onorevole  
Andrea Orlando**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del ministro del lavoro e delle politiche sociali, onorevole Andrea Orlando.

Saluto e ringrazio il ministro Orlando. Come il Ministro sa, la Commissione che si è recentemente costituita, a differenza di quelle del passato che si occupavano delle questioni inerenti la sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati, ha tra le sue competenze anche quella di indagare lo sfruttamento del lavoro.

Nella recente missione che abbiamo svolto a Latina, abbiamo verificato che, mentre dal punto di vista della sicurezza e delle morti sul lavoro, pur essendoci sempre problemi, questi non sono tali da configurare una situazione patologica, la situazione dello sfruttamento sul lavoro attraverso il caporalato si è dimostrata essere un problema estremamente serio. Abbiamo programmato altre missioni a Foggia, a Prato e a Caserta e, al Nord, stiamo cercando di organizzarne a Milano o a Padova, altri due grandi centri industriali.

Sarà nostra cura tenerla sempre aggiornata man mano che svolgeremo questa attività di indagine e di inchiesta.

La ringraziamo ancora per la presenza e le lasciamo la parola, Ministro.

ORLANDO, *ministro del lavoro e delle politiche sociali*. Signor Presidente, ringrazio lei e tutti i commissari per questa importante occasione di confronto e riflessione su un tema che ha un'enorme rilevanza sociale, nei confronti del quale credo condividiamo tutti la necessità di

trovare soluzioni efficaci che riducano il numero delle vittime, che è purtroppo ancora assolutamente inaccettabile per la coscienza collettiva di questo Paese.

Gli infortuni pesano sul PIL nella misura del 2,6 per cento, gravando sul sistema sanitario, previdenziale, assicurativo, amministrativo e giudiziario, pesando sull'economia sana e sullo stato sociale.

Osservando la curva degli infortuni sul lavoro negli ultimi trent'anni si nota che non esiste una correlazione diretta con l'indice di disoccupazione o con l'andamento dell'economia: non è vero che diminuendo il lavoro cala il numero degli infortuni o viceversa. Gli incidenti sul lavoro non sono il prezzo della crescita o il frutto della decrescita economica, ma sono correlati alla legalità del lavoro. Gli infortuni aumentano quando ci sono pochi controlli, maglie larghe nella contrattualistica e una più debole rappresentanza dei lavoratori.

Queste linee rappresentano, pertanto, le direttrici su cui è necessario muoversi con urgenza e devono essere accompagnate da un profondo lavoro culturale di educazione alla legalità, perché il solo approccio repressivo, come sappiamo, non è sufficiente.

Non vi è alcun dubbio che alcuni recenti tragici eventi abbiano riaperto l'attenzione sul fenomeno delle morti bianche sul lavoro, dato tragico che in realtà non si è mai purtroppo interrotto. La politica non può occuparsi delle morti sul lavoro solo in concomitanza degli eventi di cronaca più eclatanti; è sua responsabilità presidiare questo terreno con una continuità e una capacità decisionale più intense.

È per questo che il decreto legislativo n. 81 del 2008, il cosiddetto testo unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ha previsto agli articoli 5, 6 e 7 un sistema istituzionale permanente articolato in sede centrale e regionali, per assicurare il più ampio coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali e sociali, col compito di monitorare, regolare e gestire la normativa con la valorizzazione del dialogo sociale.

Occorre riconoscere che il livello centrale non è stato in grado in questi anni di garantire quella omogeneità e continuità operativa di copertura su tutto il territorio nazionale degli interventi di prevenzione, al quale il testo unico attribuiva un ruolo fondamentale e che dovrebbe rappresentare uno strumento essenziale di stimolo e di contrasto alle disomogeneità. Per superare questo limite bisogna rendere più fluido il sistema istituzionale che è stato disegnato dal testo unico, potenziare il ruolo di cabina di regia e del comitato previsto all'articolo 5, prevedendo una struttura dotata di un apparato stabile, in raccordo con gli altri soggetti pubblici coinvolti, e delle risorse finanziarie e i necessari interventi regolamentari utili a garantirne il funzionamento efficace.

La redazione di un rapporto annuale al Parlamento, inoltre, costituirebbe un utile elemento di informazione e di riflessione. Data la gravità e le dimensioni del fenomeno non possiamo permetterci vuoti di attività istituzionale sul tema. La rappresentanza politica pertanto va stimolata e dotata delle necessarie variabili conoscitive e decisionali, affinché lavori per garantire salute e sicurezza sul lavoro.

Gli infortuni sul lavoro hanno precise cause organizzative, essendo spesso espressione di illegalità e cattiva organizzazione. Bisogna quindi agire per scongiurarle e rimuoverle prima dell'evento. La sicurezza è un investimento in positivo e non un costo e questo deve essere riconosciuto a tutte quelle aziende che operano nel pieno rispetto delle regole e che vanno valorizzate.

La risposta preponderante ai fini della riduzione degli infortuni e delle patologie professionali ed ambientali sta nel ruolo della prevenzione del rischio negli ambienti di lavoro e di vita. Ma anche la prevenzione è frutto di organizzazione e di buone prassi organizzative. Dobbiamo tornare, dopo gli anni dei tagli anche in questo settore, ad investire di più in prevenzione, informazione, formazione, assistenza e vigilanza, soprattutto in quella primaria, che richiede la rimozione a monte dei fattori di rischio per la sicurezza di chi lavora, senza traslarli impropriamente su chi deve essere protetto.

Come ormai dimostrato da diversi studi per ogni euro investito in prevenzione vi sono 4 euro di guadagno in salute. È anche per questi motivi che la riforma sanitaria, con lungimiranza, ha inserito le funzioni di prevenzione nel Servizio sanitario nazionale, demandandole ai servizi ispettivi delle ASL, a cui è attribuita – e va mantenuta – la principale attività di prevenzione e vigilanza.

Un aspetto fondamentale da prendere in considerazione riguarda perciò il processo di ammodernamento tecnologico di macchine e attrezzature, anche mediante forme di incentivi, con particolare attenzione al tessuto delle piccole e medie imprese, al variegato mondo delle cooperative e ai lavoratori autonomi. Sono quelli che più hanno bisogno di supporto operativo, formativo e specialistico.

Dovremmo avere un'attenzione particolare nel garantire forme di supporto alle realtà produttive che meno spendono in sicurezza e prevenzione, per sostenere una diffusione generalizzata di *standard* di sicurezza elevati sui luoghi di lavoro.

L'INAIL ha in cantiere diverse iniziative di incentivazione in questa direzione. L'ultima, in ordine di tempo, ha preso il via proprio la scorsa settimana. Le procedure in parte già avviate consentiranno entro qualche mese di intervenire direttamente a sostegno delle imprese che intendono incentivare il proprio sistema di sicurezza.

La direttrice tracciata dall'esperienza di questi tredici anni di applicazione del testo unico indica come necessaria la strada della sburocratizzazione e dell'alleggerimento degli oneri formali, soprattutto per le piccole e medie imprese, ma anche la necessità del supporto alle aziende virtuose, oltre a garantire l'effettività delle norme, in molti casi varate e rimaste inapplicate per cause di vario tipo, dalla mancanza dei decreti attuativi fino alla mancanza di strumenti di controllo.

Abbiamo costruito negli anni, anche grazie al costante recepimento degli strumenti normativi europei ed internazionali, un quadro normativo avanzato e completo per rendere sicuri e salubri gli ambienti di lavoro, in conformità con quanto prevede la nostra Costituzione all'articolo 41, che vieta lo svolgimento di un'attività economica che possa offendere la

sicurezza e la dignità umana. Tuttavia un assetto normativo, per quanto evoluto, non basta. Dobbiamo agire per ridurre lo scarto sensibile che ancora esiste tra la normativa e la realtà, garantire effettività ai principi, rafforzare le politiche pubbliche, in particolare in tre ambiti (la vigilanza, l'informazione e la formazione), anche operando alcuni aggiustamenti al testo unico, che consentano di adeguare il sistema di prevenzione sia all'evoluzione tecnologica, scientifica e organizzativa, sia alla nuova emergenza in materia di sicurezza dei lavoratori dovuta alla pandemia.

Un ruolo essenziale nell'azione di prevenzione sta nel rafforzamento dell'attività di vigilanza nei luoghi di lavoro, assicurando una presenza maggiore soprattutto nei settori a più alto rischio infortunistico. Va in questa direzione il rafforzamento delle dotazioni organiche dell'Ispettorato nazionale del lavoro, con l'assunzione di oltre 2.000 nuovi ispettori. Analoghe misure di aumento degli organici dovranno riguardare anche i servizi ispettivi delle ASL. Occorre reintegrare il personale perduto negli anni scorsi e definire gli *standard* di fabbisogno di personale nei servizi territoriali.

Gli infortuni non diminuiscono perché in molti casi la frammentazione e la debolezza del presidio statale consentono di sfuggire con facilità alle norme sulla prevenzione. Sono diminuiti del 50 per cento in dieci anni gli ispettori delle ASL; sono sempre troppi gli organi di vigilanza che non riescono a coordinarsi: ogni Regione e le due Province autonome adottano una propria politica di prevenzione, con diverse sensibilità rispetto alle imprese. Ventuno diverse politiche, mutevoli in base al quadro politico locale, oltre quella statale, articolata a sua volta in diversi enti, sono incompatibili con un'unica strategia preventiva. Tra le tante lezioni che questa pandemia ci ha lasciato, mi sento di sottolineare, pur nel rispetto delle autonomie locali, la necessità di un forte presidio centrale di coordinamento.

Sempre nell'ottica di migliorare l'attività di controllo, si rende necessario individuare forme efficaci di programmazione e di coordinamento dell'attività di vigilanza tra i diversi soggetti competenti, in modo da garantire continuità ed effettività al controllo nei luoghi di lavoro e rafforzare il coordinamento tra le strutture del Sistema sanitario nazionale e dell'Ispettorato nazionale del lavoro, con una pianificazione coordinata, in quanto sicurezza dei lavoratori e regolarità dei rapporti di lavoro sono temi strettamente legati, ma che richiedono competenze professionali che sono diverse tra loro. Basti considerare le migliaia di infortuni che ogni anno non emergono perché coinvolgono lavoratori invisibili, in nero o comunque con rapporti di lavoro irregolari. Occorre pertanto intervenire nelle aziende che insistono, per tornaconti economici o per difetto di legalità nei rapporti di lavoro, nella violazione delle normative.

Si tratta, secondo i dati dell'Ispettorato nazionale del lavoro relativi al 2019, di circa l'85 per cento delle imprese ispezionate, quasi sempre piccole e medie imprese. In effetti, incrociando questi dati con quelli dell'INAIL sugli incidenti, si ricava che gran parte degli incidenti mortali o gravi si verificano in aziende di non grandi dimensioni, con assetti di modeste dimensioni e con meno di 15 dipendenti o che hanno affidato in appalto

l'esecuzione di importanti settori del ciclo produttivo. Ne consegue che gli interventi incentivanti e quelli ispettivi devono prendere in considerazione soprattutto questa realtà imprenditoriale e lavorativa, al fine di supportare le imprese che intendono mettersi a norma e individuare quelle che operano nell'illegalità a danno dei lavoratori. Ecco perché è fondamentale anche il dialogo sociale con tutti i soggetti in campo.

Tali interventi si collocano in un più ampio scenario di riforma che il Governo ha proposto nel Piano nazionale di ripresa e resilienza in relazione alla piaga del lavoro nero. Entro la fine del 2022, infatti, adotteremo un ambizioso Piano nazionale per la lotta al sommerso, con l'obiettivo di ridurre sensibilmente – di almeno un terzo, secondo il *target* indicato – la distanza dell'Italia rispetto alla media europea nella diffusione del fenomeno. La sfida sarà soprattutto quella di rendere per le imprese i benefici derivanti dall'operare nella legalità superiori ai costi connessi all'utilizzo di lavoro irregolare, rendendosi a tal fine necessario un *mix* di misure di prevenzione e promozione del lavoro regolare, accanto alla ridefinizione delle misure di deterrenza.

Stiamo già lavorando all'elaborazione di un nuovo strumento operativo in capo agli organi di vigilanza e alle imprese che tenga conto, ove presente, del modello di organizzazione e gestione della sicurezza previsto dal decreto legislativo n. 231 del 2001, per un intervento diretto, urgente e risolutivo in materia di tutela della sicurezza del lavoro, del contrasto al lavoro irregolare e allo sfruttamento del lavoro, mediante un controllo delle imprese che in sede ispettiva dovessero essere sorprese con lavoratori in nero in misura superiore al 10 per cento degli occupati, con gravi violazioni in materia di sicurezza del lavoro, con presenza di lavoratori sfruttati in occasione dell'accertamento dei reati di lesioni, omicidio colposo, disastro, rimozione delle cautele. In presenza di queste condizioni, si prevedono varie misure di supporto alle imprese, anche interdittive, secondo gradualità e proporzionalità, in base alla gravità e all'entità del pericolo dei fatti accertati; misure che variano dalla sospensione dell'attività all'interdizione dall'esercizio dell'impresa fino al divieto di contrattare con la pubblica amministrazione e di partecipare alle gare pubbliche.

Le misure attualmente in atto che vanno nella stessa direzione non prendono infatti adeguatamente in considerazione l'impresa nella sua storia complessiva, in quanto le figure soggettive di chi le amministra e gestisce di fatto non consentono di apprezzare la complessiva capacità dell'impresa di organizzarsi in materia di sicurezza. L'attività di vigilanza deve essere quindi mirata, programmata, frutto di una osservazione scientifica dei flussi informativi della realtà aziendali e dei rischi.

È ben nota l'importanza di un sistema informativo per conoscere lo stato delle cose, programmare interventi e verificare l'efficacia. Non a caso, l'articolo 8 del decreto legislativo n. 81 del 2008 ha previsto un sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro, che però, di fatto, non è mai nato. È indispensabile avere un sistema informativo moderno ed aggiornato, conoscere non solo gli infortuni indennizzati dall'Istituto assicuratore INAIL, ma anche i rischi a cui i lavoratori sono esposti, comprendendo anche quelle condizioni di fragilità, ad esempio



rapporti di lavoro variegati, instabili, orari e turni, che vanno ad aggiungersi ai rischi lavorativi. Tanto più oggi, alla luce dei profondi cambiamenti nel mondo del lavoro, che hanno spostato il baricentro dal luogo di lavoro alla persona di chi lavora, anche al di fuori dell'ambiente aziendale.

È inoltre necessario conoscere meglio gli incidenti e gli infortuni stradali ai lavoratori, responsabili della metà degli infortuni mortali. Inoltre, va sempre ricordato che i dati sui danni da lavoro oggi noti riguardano il solo mondo degli assicurati INAIL, dai quali sono esclusi circa un terzo dei lavoratori subordinati ed autonomi, privi di tutele, peraltro evidenziandosi in questo caso la paradossale ed insostenibile asimmetria tra il limitato campo di applicazione della tutela INAIL e quello tendenzialmente universalistico della tutela prevenzionistica, con una contraddizione sistemica che deve essere affrontata e superata.

Le informazioni utili a popolare un nuovo sistema informativo all'altezza delle aspettative esistono già e non sono necessari particolari investimenti in ulteriori raccolte di dati. La sfida principale, oltre alla volontà politica, risiede nella capacità di far dialogare i dati disponibili in diversi *database*: banca dati INAIL, quella del nuovo sistema informativo sanitario del Ministero della salute e dell'INPS, che riuniscono i dati sul lavoro dipendente pubblico e privato; per la circolazione stradale l'Istat e l'ANAS, per l'ambiente l'ARPA, per l'agricoltura i dati dell'Agea e i dati sui lavoratori edili mantenuti dalle casse edili. Né vanno trascurati i dati delle Regioni, dell'Ispettorato nazionale del lavoro sulle attività di prevenzione e controllo rispettivamente effettuate, da raccogliere ed inserire in una banca dati secondo schemi predefiniti a livello nazionale.

Uno Stato che vuole garantire sicurezza e legalità deve raccogliere e concentrare le migliori conoscenze tecniche, investigative, scientifiche e amministrative e produrre un'energica politica preventiva. Di questa si avvantaggerebbero soprattutto le imprese sane, le quali al contrario sono penalizzate dal rispetto delle regole perché subiscono una concorrenza sleale da parte di chi opera nell'illegalità.

La formazione costituisce poi un indispensabile strumento culturale di prevenzione, perché coinvolge e responsabilizza lo stesso lavoratore rispetto ai pericoli insiti nella sua attività. La sua consapevolezza e preparazione sono la prima neutralizzazione del rischio, dove non possa operare l'eliminazione del rischio alla fonte. Taluni operatori della formazione, tuttavia, spesso offrono alle aziende servizi formali, non effettivamente formativi, e questo svuota di significato l'obbligo formativo, a tutto svantaggio delle imprese sane, che invece sostengono importanti costi per una formazione permanente, seria ed efficiente. Pertanto, anche quella dei controlli sull'effettività della formazione, quale obbligo che deve realmente conseguire il risultato di istruire il lavoratore sui pericoli e sulle misure di prevenzione di cui ha bisogno, deve costituire una direttrice ispettiva fondamentale, per dare seguito all'applicazione di tutti gli altri obblighi conseguenziali in materia di sicurezza del lavoro.

Sono attualmente in vigore sette accordi Stato-Regioni, in parte ripresi nel decreto legislativo n. 81 del 2008, in molte parti simili ma con differenze interpretative ed organizzative che favoriscono confusione e

incertezze applicative. Queste criticità, unitamente alle disomogeneità dei sistemi regionali di accreditamento e alla pressoché assenza di controlli, hanno favorito il proliferare di proposte formative assolutamente inadeguate, con soggetti formatori non qualificati, che hanno creato talvolta un mercato parallelo di adempimenti formali e in alcuni casi di vendita di attestati di formazione falsi, svilendo questa importante e fondamentale misura di prevenzione.

Il tema della formazione merita di essere considerato anche in relazione al rapporto con il mondo della scuola e nell'ambito dei programmi scolastici. Mi riferisco, ad esempio, ai percorsi degli istituti tecnici e professionali, con l'obiettivo di accrescere la consapevolezza e la sensibilità delle generazioni più giovani, che a loro volta diventeranno lavoratori e datori di lavoro. Sul tema della consapevolezza e della cultura e della sicurezza, pur riconoscendo che l'Italia è dotata di un quadro normativo certamente avanzato, potrebbe essere utile ed opportuno riflettere sulla realizzazione di una campagna nazionale che metta al centro del suo messaggio l'importanza della prevenzione.

Sappiamo che le norme da sole non bastano, se non sono accompagnate un investimento culturale finalizzato ad incoraggiare atteggiamenti e comportamenti responsabili. Al pari di quelli di altri Paesi europei, il Governo potrebbe quindi investire su una massiccia campagna di sensibilizzazione che possa essere rivolta a specifici gruppi *target* per meglio diffonderne e rafforzarne i messaggi.

Il tema della qualificazione delle imprese costituisce uno dei nodi irrisolti della tematica della sicurezza sul lavoro. Balza infatti agli occhi la mancanza della previsione di una formazione perlomeno di base anche per i soggetti sui quali grava la più rilevante posizione di garanzia, vale a dire i datori di lavoro, i quali attualmente sono obbligati a formarsi esclusivamente nelle ipotesi in cui intendano svolgere le funzioni di responsabile del servizio di prevenzione e protezione.

Da più parti si lamenta che la possibilità di avviare un'impresa dall'oggi al domani, senza alcuna verifica circa le competenze professionali, oltre che sulla consistenza finanziaria, rischia di riverberare rilevanti riflessi negativi sulla salute e sicurezza dei lavoratori, oltre a poter costituire uno strumento di concorrenza sleale. Occorre pertanto che, nell'ambito della definizione dei requisiti minimi di qualificazione dell'impresa, venga presa in attenta considerazione anche la formazione alla sicurezza del datore di lavoro; una formazione che sensibilizzi il datore di lavoro sull'importanza della tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori, ferme restando le specifiche competenze tecniche in capo agli altri soggetti del sistema di prevenzione aziendale.

La previsione di un organo formativo in materia di sicurezza sul lavoro costituirebbe null'altro che una ragionevole esplicitazione del principio affermato nell'articolo 41 della Costituzione, secondo cui l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. Emerge l'esigenza di prefigurare percorsi formativi stabili, che ben possono essere

organizzati anche avvalendosi della partecipazione delle stesse istanze di rappresentanza dei datori di lavoro.

Nel settore edile, che si prevede potrà immediatamente beneficiare degli effetti della ripresa, lo scorso 25 giugno ho adottato il decreto ministeriale che introduce a livello nazionale il meccanismo di verifica della congruità della manodopera impiegata nel settore, sia nei lavori pubblici che privati, sulla base dell'accordo collettivo sottoscritto dalle parti sociali nel settembre dello scorso anno. Si tratta di un intervento attuativo di una disposizione contenuta nel decreto-legge semplificazioni del 2020, al quale fin dall'inizio del mio mandato ho voluto imprimere il massimo impulso, nella consapevolezza che potesse costituire uno strumento concreto nella lotta al lavoro irregolare nel settore dell'edilizia. Anche in questa occasione abbiamo fatto in modo di valorizzare il dialogo sociale, traducendo l'accordo dello scorso settembre in un provvedimento normativo.

La verifica di congruità, in particolare nel settore edile, può concorrere infatti a realizzare un'azione concreta di contrasto dei fenomeni di *dumping* contrattuale, promuovendo l'emersione del lavoro irregolare, attraverso l'utilizzo di parametri idonei ad orientare le imprese operanti nel settore e assicurando un'effettiva tutela dei lavoratori, sia sotto il profilo retributivo, che per gli aspetti connessi alla salute e alla sicurezza.

Ai fini delle migliori sinergie istituzionali è stato istituito un sistema di interscambio delle informazioni tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ispettorato, INPS, INAIL e Commissione nazionale delle casse edili, che consenta di rendere disponibili gli esiti delle verifiche nonché i dati relativi ai contratti, ai lavoratori impiegati e alle relative retribuzioni e di programmare più efficacemente l'attività di vigilanza.

Inoltre, al fine di verificare l'efficacia e il funzionamento del nuovo sistema di congruità della manodopera, è costituito il Comitato di monitoraggio, composto da rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, INPS, INAIL, Ispettorato nazionale del lavoro, parti sociali firmatarie dell'accordo collettivo del 10 settembre del 2020.

Per arginare gli infortuni sul lavoro dobbiamo chiederci non solo il perché, ma anche chi muore di lavoro. Il lavoro uccide e ferisce più uomini che donne, più al Sud che al Nord, più in agricoltura e in edilizia che in fabbrica, chi è addetto a macchine e impianti più che in uffici; colpisce i lavoratori in nero e quelli in grigio, fittiziamente regolari, negli appalti e nei subappalti, chi ha paura a rivendicare il proprio diritto alla salute, alla vita e alla dignità.

Ecco perché si impone un collegamento normativo con le nuove norme in materia di appalti, non solo nei lavori pubblici, e di rappresentanza dei lavoratori. Non occorre aumentare le pene in caso di incidenti sul lavoro o allungare i tempi della prescrizione, già raddoppiati rispetto ai termini ordinari. Quella che si pone è la necessità di assicurare processi che siano più veloci e soprattutto consentire l'applicazione della normativa in vigore da oltre tredici anni. Questo obiettivo si realizza con la concretezza dei controlli prima ancora che con la certezza della pena.

C'è un ulteriore fattore che riveste fondamentale importanza sotto il profilo della prevenzione e riguarda la tutela circolare dei diritti del lavoro. La vera prevenzione della salute si attua dando dignità e valore a chi lavora, riconoscendo equilibrio e tutela nel rapporto di lavoro. Rispetto di orari, riposi, salari, formazione, professionalità, stabilità nell'impiego rappresentano la necessaria preconditione per un lavoro sicuro e dignitoso. I diritti del lavoro si tengono insieme dall'inizio alla fine e nulla è più dipendente da tutti gli altri diritti come quello alla salute. Non si può dimenticare mai che il lavoratore è una persona. Dare centralità al lavoratore su ogni altro aspetto: questo è il cuore del problema, che rimanda ai principi di ampia tutela del lavoro che innervano la nostra stessa Costituzione, ma anche le Carte e le dichiarazioni internazionali dei diritti.

Come è scritto nella dichiarazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) del 1944, il lavoro non è una merce che può essere scambiata, ceduta, subappaltata, parcellizzata, sottoposta a scadenza. Chi lavora è portatore di diritti e non va lasciato solo. Questo è un elemento fondamentale che attiene all'importanza della tutela collettiva e sindacale del lavoro e del dialogo sociale, che deve rappresentare sempre più l'elemento di forza attorno a cui costruire gli interventi da mettere in campo per fronteggiare e prevenire in maniera adeguata il rischio di infortuni, che purtroppo rimangono costanti.

Le imprese, d'altra parte, devono avvertire la presenza di uno Stato che supporta e aiuta perché la sicurezza deve essere patrimonio collettivo. Proprio la declinazione pratica del dialogo sociale ha consentito, nel corso della pandemia, alle parti sociali di sottoscrivere importanti protocolli condivisi per prevenire e limitare il rischio di contagio da Covid-19 e consentire, poi, la ripresa delle attività produttive e commerciali in sicurezza ed avviare la vaccinazione sui luoghi di lavoro. Questo dialogo sociale su una materia così delicata e avvertita anche dalla opinione pubblica oggi più che mai deve investire tutti, le istituzioni ai vari livelli, le organizzazioni sociali di rappresentanza, i corpi intermedi e la stessa società civile.

In questa sede, che rappresenta un punto di osservazione speciale del fenomeno, desidero affermare che credo vi siano davvero tutte le condizioni per mettere in campo un'efficace azione di prevenzione e di contrasto del fenomeno.

Voglio concludere con un accenno, perché so che questa Commissione ha avuto l'occasione di alcune visite che hanno posto al centro la questione del caporalato. Parlo anche da ex Ministro della giustizia, che ha avuto l'onore di portare a compimento l'approvazione di un testo in materia. Io credo che su questo fronte si sia fatto molto; attualmente le figure di reato consentano una repressione efficace.

Credo che le tre indicazioni principali sulle quali bisogna riflettere siano le seguenti. In primo luogo, non associare il caporalato esclusivamente all'agricoltura: le inchieste che più recentemente hanno fatto emergere il fenomeno evidenziano casi in edilizia e cantieristica. In secondo luogo, c'è il tema della responsabilità di filiera: se il lavoro è sottopagato e sfruttato, se si determinano forme di *dumping*, inevitabilmente la sicurezza va in crisi e, da questo punto di vista, la responsabilità non può essere

solo quella della singola impresa. L'Europa sta riflettendo su questo, perché vi è un tema di responsabilità della filiera nel suo insieme. In terzo luogo, soprattutto in alcuni settori, il tema fondamentale è quello dei prezzi. Su questo rinvio ad altra e più ampia discussione, ma è chiaro che prezzi assolutamente al di sotto del mercato e una concorrenza che non ha particolari regole determinano inevitabilmente un utilizzo del lavoro improprio o in nero o in forme di caporalato.

PRESIDENTE. La ringrazio, Ministro. Prima di dare la parola ai colleghi, vorrei fare una brevissima osservazione sulla importante relazione che lei ha fatto, Ministro, soffermandomi su alcuni punti.

Rispetto alle misure interdittive crescenti per chi non rispetta le regole, proprio nella visita che abbiamo fatto la scorsa settimana, il Comandante della Guardia di finanza di Latina ci ha fatto presente questo caso: una cooperativa di cento associati da ottobre dell'anno scorso ad oggi ha totalizzato una mancata contribuzione di 700.000 euro. È evidente che se noi immaginiamo di applicare una multa a questa cooperativa, rischiamo di fare un intervento che scalfisce appena la superficie. Tra le misure interdittive crescenti, lei pensa che possa essere considerato anche lo scioglimento, la messa in liquidazione della società, della cooperativa, dell'azienda che si è resa protagonista di questa condotta ?

Vorrei poi sottolineare l'esigenza, che lei ha manifestato, di promuovere una campagna di sensibilizzazione nazionale. Tra i punti che avevamo discusso, c'era proprio la possibilità di prevedere per l'autunno una campagna di pubblicità istituzionale che possa avere ad oggetto il tema della sicurezza nei termini in cui l'ha declinato lei, ovvero come un tema che ha a che fare con la vita di ciascuno di noi ogni giorno.

Infine, non è ancora concluso il processo riformatore, ma alcune settimane fa il Senato ha modificato l'articolo 41 della Costituzione, introducendo il rispetto della salute e dell'ambiente come condizione assolutamente ineludibile affinché si possa esercitare l'attività economica pubblica e privata nel nostro Paese. Credo che aver immaginato insieme salute e ambiente come condizioni per la dignità del lavoro e come limite per l'esercizio dell'attività di impresa sia un passo in avanti di straordinaria importanza.

PITTELLA (PD). Signor Presidente, desidero ringraziare il ministro Orlando perché ha esposto una relazione assolutamente non burocratica, molto puntuale e rivelatrice di un impegno di Governo molto serio ed efficace. Ha detto molte cose, delle quali ho segnato alcune che mi convincono moltissimo: lavoro culturale, educazione nazionale alla legalità e un'altra cui annetto grande importanza, ovvero l'unità di comando a livello nazionale.

L'esigenza non è solo quella di ammodernare il complesso normativo, ma è anche quella di monitorare l'attuazione delle leggi. In questo senso, volevo proporre alcune questioni. La prima si riferisce al tema del caporalato, che è stato toccato qualche istante fa dal presidente Bressa. C'è, se non sbaglio, un comitato costituito due anni fa, un tavolo sul caporalato. Possiamo sapere, ovviamente in sintesi, quali risultati ha portato ?

La seconda è che il tavolo tecnico per il coordinamento e lo sviluppo del SINP, il Sistema informativo nazionale per la prevenzione, deve essere rinnovato. Possiamo sapere quali sono i tempi di questo rinnovo ?

Infine, come lei ha ricordato, Ministro, esiste una cabina di regia e lei ha proposto giustamente che vi sia il rapporto annuale al Parlamento. È quasi una mia fissazione personale che un capitolo di questo rapporto debba riguardare la connessione tra Covid-19 e lavoro, anche per ciò che riguarda la tutela delle professioni sanitarie, che sono ancora sprovviste di tutela da parte dell'INAIL. Lei ha citato le altre professioni non tutelate, ad esempio gli autonomi, che pure meritano una tutela, ma penso che essendo reduci – auspicando che sia davvero alle nostre spalle – dal Covid-19, abbiamo il dovere di assicurare una protezione ai nostri medici e ai nostri operatori sanitari.

RUOTOLO (*Misto-LeU-Eco*). La ringrazio, Ministro, perché, come sottolineava il senatore Pittella, la sua relazione è stata esaustiva ed estremamente interessante. Le esigenze da sottolineare sono molteplici: la prima – senza che si debbano approvare nuove leggi – è quella di aumentare il livello della qualità dei controlli e della prevenzione, il che ci porta agli ispettorati del lavoro, agli ispettori delle ASL. Se non ho annotato male quanto ha riferito, lei ha parlato del 50 per cento di carenza di organici, che sono fondamentali. Si richiede quindi un impegno da parte del Governo, in breve tempo, a sopperire a questa necessità, che è urgente.

Vengo alla seconda esigenza. Non so se statisticamente si muoia di più al Sud o al Nord, ma so per esperienza e per vissuto che al Sud il legame con le morti non è da ricercarsi nella fabbrica; penso alla povera Luana D'Orazio, a Prato, che è morta a causa di un orditoio che non era messo in sicurezza, ma nell'azienda in cui lavorava la sicurezza c'era. È come la storia del Mottarone: bastava fermare l'impianto, ma non è stato fermato per questioni economiche, che chiamerei più opportunamente criminogene, perché per me sono dei criminali coloro che si sono fatti guidare da quell'idea dell'impresa che deve fare soldi su soldi e nient'altro. Al Sud il tema è la sopravvivenza, è il sommerso, è il circuito dell'illegalità. Se pensiamo, ad esempio, al sommerso napoletano, quindi all'industria delle calzature e dell'abbigliamento, c'è tutto il tema delle malattie professionali cagionate dai collanti. L'esigenza che lei ha sollevato di procedere a un'emersione è fondamentale. Per fare solo un esempio del sommerso di queste attività, tutti gli scarti industriali non vengono trattati in impianti autorizzati e quindi si assiste al fenomeno dell'inquinamento dell'ambiente, per richiamare il riferimento all'ambiente, che ha citato il Presidente, che abbiamo inserito all'articolo 41 della Costituzione.

Per quanto riguarda la prevenzione, il punto centrale, sottolineato anche dal senatore Pittella, è anche a mio parere il coordinamento centrale. Lei ha parlato di banche dati, ebbene mettiamole in connessione. Questo è il punto. È un investimento, non è un costo. Già ci siamo trovati, sul terreno del protocollo di legalità, quando abbiamo affrontato il decreto-legge semplificazione, a constatare che mancavano le risorse: questo è un investimento, come ha sottolineato lei. Il rapporto era un euro su quattro,

quindi dobbiamo capire che quelle che sembrano delle spese sono in realtà degli investimenti.

L'ultima questione è chiaramente la legalità, perché poi c'è una connessione. È vero che non è solo nell'agricoltura che si muore, basti pensare all'edilizia, alla cantieristica; nell'edilizia si costruisce spesso in modo abusivo, c'è il caporale abusivo e illegale, ci sono la camorra, la mafia o la 'ndrangheta dietro e non ci sono garanzie né diritti. Questa è la situazione. Anche sul protocollo di legalità, occorre che l'impegno abbia un coordinamento centrale, non si può procedere ognuno per conto proprio.

Temi decisivi, quindi, per me sono il controllo e la prevenzione. A Latina solo 114 aziende su 7.000 hanno il bollino, il marchio di qualità; le altre hanno paghe di 4 euro l'ora invece di 12, lavorano 80 ore invece di 36. Abbiamo bisogno di controlli. Poi, certo, c'è la pena, la sanzione, su cui mi ritrovo d'accordo con la proposta del Presidente, ad esempio rispetto alle cooperative, di aumentare le misure interdittive e, in caso di evasione contributiva, di confiscare i beni e sospendere le attività.

DORIA (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, ringrazio il Ministro per questa relazione molto dettagliata che stimola la riflessione. Ritengo che il suo Ministero, in questo momento di ripartenza del sistema Italia, rivesta un ruolo assolutamente fondamentale, solo per il fatto che l'articolo 1 della Costituzione dice che l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro. Penso che il Ministero che lei regge sia di fondamentale importanza.

In quest'ottica, ritengo che sia necessario fare una disamina su come investire il denaro per creare occasioni di lavoro, rivisitando forse il reddito di cittadinanza. Sarebbe più dignitoso investire quel denaro per creare occasioni di lavoro, piuttosto che pagare qualcuno per rimanere a casa.

Lavoro e occupazione devono essere declinati insieme alla lotta all'evasione. Se c'è evasione, vi sono lavoro nero e caporalato. Quindi devono andare assolutamente di pari passo.

Mi fa piacere che lei abbia citato un tema molto importante, la formazione. Da professore universitario di medicina ho avuto modo di insegnare con piacere nel corso di laurea per i tecnici della prevenzione nei luoghi di lavoro; ritengo che le nuove figure, giovani e motivate, che stiamo formando abbiano veramente un ruolo importante nello scheletro organizzativo delle nostre aziende.

Altro fattore cruciale è il coordinamento. Così come siamo il Paese con più Forze di polizia al mondo, per la sicurezza sul lavoro abbiamo l'Ispettorato del lavoro, lo SPreSAL, l'INAIL, le ASL: ci vuole maggiore coordinamento. Facendo sistema con tutte queste risorse, che andranno eventualmente implementate, occorre utilizzare gli attuali strumenti tecnologici per integrare le informazioni per poter meglio operare.

Da operatore del sistema sanitario riscontro con dispiacere che, nonostante vi siano queste organizzazioni, dallo SPreSAL all'Ispettorato del lavoro, molto spesso non emergono le difficoltà quotidiane. Faccio un esempio molto grave, che riguarda la gestione delle sale operatorie dell'Azienda ospedaliero universitaria di Sassari in cui lavoro, un'azienda importante, con 800 posti letto (una fra le aziende medio grandi d'Italia),

dove i ferri chirurgici vengono lavati a mano. È una cosa gravissima, per l'igiene e per il lavoratore, che è soggetto a infortuni con strumenti taglienti. È vietato da tutte le norme, eppure non succede nulla. L'ho anche segnalato, ma ugualmente non vi è stato un intervento.

Da ultimo, vorrei fare presente un problema di cui non si è parlato, relativo alle agenzie interinali. Le agenzie interinali, che nella sanità proliferano, vengono utilizzate non occasionalmente, per temporanee mancanze di lavoratori, ma di *routine*, ovviamente a scapito del lavoratore. Infatti, chi lavora in un'agenzia interinale è un lavoratore a tempo, molto spesso sottopagato perché demansionato. Sono operatori sanitari che però vengono assunti come ausiliari, quindi pagati meno e sempre sotto scacco del potente locale di turno, perché ovviamente devono vedere rinnovato il proprio incarico. È una cosa che veramente grida vendetta.

Bisogna stare attenti perché al lavoro, che nobilita le persone, occorre dare quella dignità, non assumendo a tempo. Chi fa che queste cose non è un politico, ma è un mestierante di bassa lega, ma purtroppo è una situazione diffusissima in Italia.

ROMANO (M5S). Signor Presidente, ringrazio il Ministro per il quadro chiaro ed esaustivo che ci ha fatto. Convengo che le criticità di cui abbiamo parlato non si risolvono soltanto con le leggi, ma è una questione prima di tutto culturale. Ben vengano, quindi, le iniziative di cui il Ministro parlava, a partire dal mondo della scuola.

Mi ha fatto molto piacere che lei abbia fatto riferimento agli articoli 5, 6 e 7 del testo unico, citando la necessità di coordinamento fra i tanti attori coinvolti in quest'ambito. Tuttavia, in tredici anni dall'approvazione del testo unico, abbiamo riscontrato che probabilmente il coordinamento non ha funzionato come era nelle intenzioni del legislatore. Come si intende concretamente rendere più efficace l'azione di coordinamento ?

Lei ha anche citato correttamente l'articolo 13 del testo unico, in cui sono enucleati tutti gli attori di cui abbiamo parlato. Le chiedo se non sia il caso di intervenire per recuperare, a Costituzione invariata, le competenze dello Stato, da espletare anche in parallelo con le ASL, che come sappiamo hanno una competenza a 360 gradi, mentre lo Stato, in particolar modo attraverso gli Ispettorati nazionali del lavoro, che lei ha più volte citato, ha una competenza limitata. Le chiedo, quindi, se non sia il caso di recuperare, attraverso il decreto previsto dallo stesso articolo 13, le competenze complete anche in capo allo Stato, quindi agli Ispettorati del lavoro, da poter espletare in parallelo con le ASL.

FLORIS (FIBP-UDC). Signor Ministro, devo dire che ho ascoltato con attenzione la sua relazione odierna, anche se in collegamento da remoto, e ne ho apprezzato i contenuti, soprattutto quando all'inizio ha usato quattro parole chiave. La prima è vigilanza, la seconda è formazione, la terza è informazione e la quarta è prevenzione. Mi pare che se si desse sostanza a queste quattro parole, molti dei problemi di cui oggi parliamo sarebbero addirittura privi di rilevanza. Lei ha parlato di questi quattro temi in maniera approfondita, ma non ha trascurato le difficoltà che hanno, in alcuni



momenti, riguardato queste quattro tematiche chiave: la formazione non è stata sempre bene eseguita, per cui occorre esercitare un controllo sulla qualità della formazione; la vigilanza ha diverse strutture che sono deputate al controllo, che però spesso non parlano tra di loro; lo stesso vale per la prevenzione.

In questo periodo si parla anche di una notevole mole di assunzioni nella pubblica amministrazione, che – ad esaminare bene i dati – si vede che forse coprono il *turnover* dei pensionamenti di tantissimi lavoratori, quindi quei numeri, che sembrano esorbitanti, ad un controllo attento si vede che sugli oltre tre milioni di dipendenti pubblici vanno appena a coprire i pensionamenti. Si dà luogo così a un *turnover* che sembra esaustivo nei numeri ma che poi probabilmente non lo è.

A questo proposito, mi fa piacere citare il senatore Doria, presente in Commissione, perché come me si interessa di sanità, e a questo proposito posso dire che nella formazione mancano, soprattutto in campo medico, delle figure che assicurino il *turnover* di chirurghi, anestesisti, infermieri professionali. Il *turnover* in sanità, nonostante queste assunzioni, non è assicurato.

Questo dipende anche da un altro fattore chiave, che lei non ha citato ma che ho capito esserle perlomeno chiaro, che è quello della formazione, anche di carattere universitario. Occorre quindi assicurare nella sanità un *turnover* sufficiente a coprire almeno i vuoti lasciati dalle persone che cessano la loro attività. Mi riferisco agli anestesisti, ad esempio, ed abbiamo visto, con il Covid-19, qual è la carenza degli anestesisti rianimatori; mi riferisco a figure chiave come i chirurghi, ma anche come gli infermieri e su tutte queste figure si innesca il tema, da lei citato, della formazione, che però non è solo quella universitaria. Da lei mi sarebbe piaciuto sentir parlare – del resto sono sicuro che ce l'ha ben presente – di una formazione continua nel mondo del lavoro, che sembra non essere un tema considerato nell'ambito degli infortuni sul lavoro. Ritengo invece che sia molto importante la formazione anche psicologica, perché molte volte si allenta l'attenzione del lavoratore durante il suo orario di lavoro ed è lì che si verificano gli infortuni. Occorre, quindi, fare formazione anche con riguardo all'attenzione che il lavoratore deve applicare nell'espletamento del suo lavoro.

La ringrazio, quindi, perché devo dire che sono assolutamente soddisfatto di quello che ho sentito da lei, che non nasconde che c'è molto da fare. Le auguriamo di riuscire a fare quel tanto che le sarà consentito e speriamo in maniera esaustiva.

ORLANDO, *ministro del lavoro e delle politiche sociali*. Signor Presidente, nel replicare inizierò dalle sue sottolineature. Il tavolo contro il caporalato si riunirà il 27 luglio. Verranno approvate in quell'occasione le linee nazionali per la presa in carico delle vittime di sfruttamento. Rispondo così anche ad una questione che poneva il senatore Pittella.

Sono intanto ripartite le attività ispettive con le *task force*, che sono dotate di mediatori culturali, non solo in agricoltura ma anche negli altri ambiti economici che ho richiamato. Sono stati attivati sul territorio

nazionale progetti finanziati complessivamente per 100 milioni di euro, come per l'*help desk* anti-caporalato. Ci sono poi progetti che vanno nella direzione del reinserimento lavorativo e della sicurezza, perché il tema che è più frequentemente emerso in questi primi anni di applicazione della nuova legge è la difficoltà del lavoratore ad esporsi per denunciare il fenomeno a rischio di ritorsioni. In questo senso è molto importante il lavoro di presa in carico che si sta sviluppando e che è andato avanti nella discussione del tavolo.

Nel Piano nazionale di ripresa e resilienza c'è una voce di finanziamento che è volta al superamento degli insediamenti informali di braccianti attraverso la realizzazione di soluzioni di *housing*. Su questo c'è un accordo con l'ANCI, per cui a breve partirà un questionario di rilevazione rivolto a tutti i Comuni, per far emergere la mappa puntuale degli insediamenti informali. Sulla base di questa, poi, nella prima metà del 2022, verranno fatte partire le operazioni che sono collegate nel PNRR.

La questione richiamata della storia, del *curriculum* dell'impresa è stata da me inserita nella relazione. Accade spesso, sostanzialmente, che o le sanzioni non scalfiscano un'attitudine, un'abitudine dell'impresa a violare la legge o, in particolare le sanzioni che hanno come destinatario l'amministratore, colpiscono l'amministratore ma non l'impresa: semplicemente si mettono in prima linea amministratori che potremmo chiamare « di paglia », per poi proseguire un'attività che viene portata avanti nel tempo. Su questo si è sviluppata la riflessione sulla cosiddetta patente a punti, cioè una gradazione degli interventi, che porta fino a forme di vero e proprio bando dall'attività e di limitazioni crescenti nella capacità di contrarre con la pubblica amministrazione.

Questo tema è emerso anche nel confronto con le parti sociali, che si è sviluppato in vista dell'emanazione del decreto sicurezza, quando si è riscritta la norma che riguardava la soglia sui subappalti. C'è stato un impegno, da parte del Governo, a sviluppare questo tema perché evidentemente, come è scritta oggi, la norma trova delle difficoltà di attuazione. Dal 2008 questa norma non è stata attuata e probabilmente serve un ripensamento, anche alla luce delle modifiche intervenute nel corso di questi anni. Il tema, però, è tutto sul tavolo, nel senso che si tratta di capire come si rafforza un elemento che caratterizzi non solo la gradualità e la proporzionalità delle sanzioni, ma anche la storicità delle stesse; non è che una volta che si è pagato la questione sia risolta; se quella è un'abitudine reiterata e che si porta avanti nel tempo, quali sono le conseguenze in termini di limitazione sia all'attività di impresa, sia della capacità di contrarre con la pubblica amministrazione? Questo è un punto su cui c'è un confronto aperto con le parti sociali e sul quale credo si debba intervenire.

Sono, come ho detto, d'accordo sull'esigenza di una campagna di sensibilizzazione. Con l'INAIL abbiamo avviato un confronto su questo tema, ma anche come Governo vogliamo svolgere un ruolo che consenta di portare l'argomento oltre l'ambito dei destinatari immediati. La sensibilizzazione deve riguardare anche chi non è direttamente o immediatamente

coinvolto. Credo che sia importante che l'opinione pubblica mantenga un'attenzione su questo un tema.

Naturalmente, accanto a una campagna di sensibilizzazione generalizzata, occorre anche pensare ad una campagna focalizzata su determinati *target*, che invece individui un messaggio da indirizzare ai contesti specifici e tenga conto della ricettività e della qualificazione dei destinatari.

Ritengo molto importante l'introduzione della modifica costituzionale che ha introdotto l'aspetto della salute dell'ambiente. Come abbiamo visto, da molto tempo ormai, almeno dagli anni Settanta, le indicazioni della Costituzione hanno una forza che è in grado di formare e informare l'ordinamento giuridico, poiché si è superata l'interpretazione a carattere programmatico delle norme costituzionali, riconoscendosi da parte della giurisprudenza una loro cogenza. È molto importante riflettere sulle modalità con le quali riusciamo a calare i principi che vengono introdotti nella Costituzione (o che auspicabilmente verranno introdotti nella Costituzione) nella dinamica pratica del ciclo economico.

Grazie alla normativa europea, ma anche grazie a una sensibilizzazione dell'opinione pubblica, si è fatta strada un'attenzione dei consumatori a una qualificazione del prodotto sulla base delle modalità attraverso cui esso si realizza, come riscontriamo rispetto ai temi della sostenibilità ambientale. Ormai i consumatori pongono attenzione al fatto che un determinato prodotto sia stato realizzato in un modo piuttosto che in un altro e su questo orientano le proprie scelte.

Credo che dovremmo enfatizzare molto, sul terreno sia degli indicatori, sia della promozione, attraverso alcuni riconoscimenti, anche dal punto di vista fiscale, la possibilità di tener conto che è un prodotto è realizzato rispettando criteri di sostenibilità sociale. Faccio un esempio: molte grandi aziende hanno legato il *bonus* ai propri *manager* al raggiungimento di alcuni obiettivi di sostenibilità ambientale, ma questo non è ancora avvenuto sui temi della sostenibilità sociale e la sicurezza è uno degli aspetti che più direttamente incide in questo ambito.

Rivolgendomi al senatore Romano, evidenzio che io non sarei per produrre una dinamica di accentramento funzionale dell'attività che riguarda quest'ambito, in contrapposizione al ruolo delle Regioni; sarei però per rafforzare molto il coordinamento e responsabilizzare maggiormente le Regioni rispetto a quanto avvenuto finora.

Il senatore Ruotolo esortava giustamente il Governo a fare la propria parte, ma quel vuoto del 50 per cento si è accumulato nelle aziende sanitarie, che, probabilmente anche attraversando fasi di grande difficoltà economica, hanno tagliato le spese e, magari, tra un pronto soccorso e un ufficio che fa ispezioni si può capire che la pressione immediata dell'opinione pubblica sia più elevata sul pronto soccorso; fatto sta che nel corso degli anni abbiamo avuto un calo in quelle dimensioni. Ho chiesto al collega Speranza di incontrare le Regioni per sollecitare investimenti in questo campo, tanto più utilizzando le risorse destinate alla sanità inserite nel PNRR, che mi pare siano per la prima volta davvero importanti e consentano di fare questo salto di qualità.

Non vorrei rischiare di apparire autocelebrativo, ma considero molto importante un provvedimento che è stato assunto e che riguarda l'introduzione del tema della congruità. Può sembrare una questione che riguarda gli addetti ai lavori, ma è una questione di portata generale. Sostanzialmente siamo partiti dall'edilizia; c'era già un protocollo tra le parti sociali, che avevano condiviso i criteri sui quali agire, e questo naturalmente ci ha reso più semplice il lavoro. In questo protocollo è previsto che le imprese dichiarino preventivamente e si attengano a parametri, in termini di occupati, che sono stati definiti dalle parti sociali, tenendo conto anche di indicatori obiettivi. Ciò per evitare che si indichi formalmente che, magari, un palazzo deve essere realizzato da due persone: siccome ciò è oggettivamente non realistico, è evidente che dietro quell'indicazione c'è lavoro nero. Pertanto, la scelta di definire preventivamente la congruità delle persone che devono essere occupate è una risposta fondamentale sul terreno della sicurezza. Noi sappiamo, infatti, che la crescita dell'insicurezza si determina soprattutto nell'ambito del lavoro nero o del cosiddetto « grigio », realtà nelle quali sostanzialmente c'è un contratto che non corrisponde alla effettiva mansione che viene svolta dal lavoratore.

Sulla questione delle banche dati, non solo raccolgo gli stimoli che sono venuti ma rilancio. Talvolta non occorre neppure investire, ma si tratta soltanto di definire l'interoperabilità di banche dati che non dialogano tra loro. Bisogna anche cominciare a chiamare le cose col loro nome. Io ho costruito un gruppo di lavoro e abbiamo fatto già diverse riunioni per arrivare a una definizione normativa che introdurremo nel primo strumento utile, per costruire uno scambio dei dati tra INPS e INAIL, che oggi non dialogano. Può sembrare incredibile ma è così.

Le ragioni per cui ciò non avviene sono molteplici. Da una parte vi è la preoccupazione della tutela dei dati, che sicuramente è un tema che dobbiamo avere tutti presente e che è di grande rilevanza. D'altra parte però – parliamo chiaramente – c'è una forma di tutela di un potere rispetto al monopolio su alcune informazioni, che caratterizza a mio avviso molte branche della pubblica amministrazione. I dati non si scambiano perché ciò viene visto, in qualche modo, come una perdita di centralità e di potere, ma io credo che sia inaccettabile.

PRESIDENTE. Quella dell'INPS è la banca dati più grande ?

ORLANDO, *ministro del lavoro e delle politiche sociali*. Sì e naturalmente questo giustifica anche una certa cautela e accortezza nella modalità con le quali questi dati devono essere gestiti. Tra l'altro dobbiamo cominciare a ragionare anche questi in termini: i dati hanno un grandissimo valore di carattere economico rispetto al loro utilizzo nella prevedibilità dei comportamenti dei cittadini, degli utenti e dei consumatori. Tuttavia questa problematica è ovviata da procedure che consentono di garantire la sicurezza e, contemporaneamente, di realizzare l'interoperabilità.

Questo è solo il primo *step*; diventa ancora più complicato integrare i dati delle Regioni e dei sistemi territoriali, ma io ritengo che questa sia la strada che dobbiamo perseguire e credo che il ministro Brunetta stia già

lavorando in questo senso. Bisognerebbe prevedere un vero e proprio piano che spinga nella direzione della interoperabilità, anche con sanzioni nei confronti degli ambiti della pubblica amministrazione che non costruiscono le condizioni per questo dialogo tra amministrazioni.

Questo ragionamento è molto legato al tema dell'unità di comando, che a mio avviso, piuttosto che attraverso un conflitto normativo con le Regioni, si può realizzare attraverso la costruzione di una banca unica, che disponga di tutti i dati che si accumulano sul territorio.

Sono assolutamente d'accordo con il richiamo che veniva fatto all'esigenza di una formazione che sia anche permanente. Una parte consistente dell'intervento contenuto nel PNRR prevede che ci sia una formazione non soltanto per chi cerca lavoro, ma anche per chi il lavoro ce l'ha, come condizione della difesa di quel lavoro e di una qualificazione che deve anche avere un capitolo essenziale sul fronte della sicurezza.

Per quanto concerne il tema che è stato richiamato delle malattie professionali, approfitto per comunicare a questa Commissione che ho chiesto il coinvolgimento anche del Ministero dell'ambiente per riprendere il ragionamento sul fronte della normativa che riguarda le malattie da utilizzo di amianto. Si tratta di un tema importante e non compiutamente risolto dall'attuale normativa, che necessita di una revisione, ma anche di una vera e propria mina – utilizzerò questo termine – anche nella prospettiva della ripresa e di una trasformazione urbana del Paese. Si quantifica che ad oggi soltanto il 30 per cento dell'amianto utilizzato è stato stoccato e portato in discarica, mentre il 70 per cento è ancora dov'era, costituendo un rischio professionale, ma anche un ostacolo molto grande a interventi di carattere trasformativo del territorio.

Mi pare di aver risposto alle principali questioni che sono state poste. Vorrei soltanto approfittare per fare un'annotazione, poi credo che ci sarà occasione di discuterne con più calma e sulla base di dati, perché nella discussione che si sta facendo oggi sul reddito di cittadinanza non è ancora emerso, a mio avviso, un dato che ritengo sia utile e di grande interesse: una quota tra il 15 e il 20 per cento dei percettori è composta da persone che hanno un contratto di lavoro e che, nonostante lavorino, integrano ancora i requisiti per il reddito di cittadinanza. Qui si apre il capitolo del funzionamento della contrattazione e della congruità del salario.

Volevo approfittare del fatto che questo tema è stato posto per dire che già nel primo decreto-legge sostegni è stata inserita una norma (visto che se ne sta parlando in questi giorni) che prevede la possibilità di cumulare tre mesi di retribuzione da lavoro a tempo determinato con il reddito di cittadinanza. Ci sono proposte che vanno in questa direzione. Naturalmente questo tipo di intervento può essere ulteriormente ampliato, ma esiste già una norma che questo Governo ha introdotto, che consente in qualche modo di evitare l'incompatibilità tra la percezione del reddito di cittadinanza e una retribuzione presumibilmente legata ad un lavoro di carattere stagionale. Lo dico perché credo sia utile anche nella discussione che si sta sviluppando.

Il senatore Pittella ha posto una questione riguardo al tema del rapporto tra Covid-19 e lavoro. È stata la mia prima preoccupazione.

Accanto al tema del confronto sugli ammortizzatori sociali, che ha visto molti incontri con le parti sociali e che dovrebbe concludersi a breve, ho portato avanti con il ministro Speranza la definizione di un protocollo per la vaccinazione sui posti di lavoro. La preoccupazione nasceva, da un lato, da un'integrazione al vecchio protocollo del marzo dello scorso anno che registrasse le evoluzioni che c'erano state anche sui dispositivi e su quanto si è saputo in più rispetto al virus; l'altro filone è stato quello della realizzazione della vaccinazione.

Alla base di questo lavoro, c'era la preoccupazione, che è stata richiamata, di dare copertura ai lavoratori che erano stati particolarmente esposti nei mesi della pandemia e che, per una serie di ragioni che ora non voglio stare a ripercorrere, alla fine si sono trovati ad attendere il loro turno per la vaccinazione sulla base dell'età e non tanto della funzione, mentre sono stati riconosciuti in modo abbastanza disomogeneo criteri di priorità ad altre professioni. Mi riferisco al caso, spesso richiamato come esempio, della cassiera di supermercato. Questo è avvenuto purtroppo senza sfruttare appieno la potenzialità che questo protocollo aveva, perché molte Regioni hanno imposto una taglia minima per l'erogazione dei vaccini necessari, depotenziando, a mio avviso, la possibilità di utilizzare quel protocollo anche per arrivare in modo puntuale a realtà che hanno una dimensione più ridotta. Ci sono Regioni che hanno imposto che le vaccinazioni riguardassero le aziende con almeno 500-1.000 dipendenti (non tutte per la verità); data la dimensione molto frammentata dell'impresa italiana, questo in parte ha ridotto le risposte che potevano venire da quel protocollo in favore di quei lavoratori che non dobbiamo mai finire di ringraziare, perché sono coloro che nei giorni del *lockdown* hanno continuato a far andare avanti l'attività di questo Paese, esponendosi. Ora forse non sappiamo tutto, ma sappiamo di più di questo virus, ma tornando indietro con la memoria a quei giorni, uscire di casa quando tutti erano chiusi non deve essere stato assolutamente semplice. Credo che in ogni occasione non dobbiamo trascurare di manifestare loro la nostra gratitudine.

PRESIDENTE. La ringrazio, Ministro, per la chiarezza ed esaustività delle sue risposte. Come dicevo all'inizio, credo che tra qualche mese, quando la nostra Commissione avrà svolto un'indagine più allargata di quanto non abbia fatto finora, sarebbe opportuno ripetere un incontro con lei, per illustrarle, da parte nostra, le risultanze del nostro lavoro e le valutazioni che stiamo maturando, affinché lei possa avere, anche dal nostro punto di vista, il massimo delle informazioni possibili per continuare il già importantissimo lavoro che il Governo sta portando avanti.

Dichiaro così conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 10,25.*

**Audizione del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali –  
8ª seduta – 6 luglio 2021**

*Interviene, in videoconferenza, il ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, onorevole Stefano Patuanelli.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,05.*

**SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso il Resoconto sommario e il Resoconto stenografico, nonché, ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento interno, attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e sul canale *web* del Senato.

**PROCEDURE INFORMATIVE****Audizione del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, Stefano Patuanelli.

Prima di cedere la parola al Ministro, che ringrazio per la sua disponibilità, vorrei dirgli che la settimana scorsa abbiamo fatto un sopralluogo a Latina, dove abbiamo riscontrato dei problemi estremamente seri per quanto riguarda il caporalato, nel caso specifico nel settore dell'agricoltura.

PATUANELLI, *ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali*. Signor Presidente, ringrazio lei e tutta la Commissione per l'invito all'odierna audizione.

Il tema da lei accennato è ovviamente centrale. Deve essere mantenuta alta l'attenzione, anche mediatica, sul tema del lavoro nero e del caporalato in agricoltura, perché è una piaga di un settore che ha tante qualità che va estirpata. Quindi, vi ringrazio per l'attenzione che ponete sul tema del lavoro nero e del caporalato che non riguarda soltanto l'agricoltura, ma tanti settori produttivi del Paese, ma certamente ha un *focus* importante sul settore agricolo. Non vi sono dati ufficiali particolarmente dettagliati sull'estensione del fenomeno del caporalato, anche se diversi centri studi segnalano una presenza sempre più diffusa su tutto il territorio nazionale: è un fenomeno che non riguarda esclusivamente le Regioni meridionali (lei ha appena segnalato la questione di Latina), ma riguarda anche aziende agricole produttive del Nord Italia. Secondo l'Istat (*report* del 19 ottobre 2019, riferito al triennio 2014-2017), il lavoro irregolare in agricoltura, cui è associato purtroppo di sovente il caporalato, si attesta su un valore di circa 18,4 per cento, quindi superiore al tasso medio d'irregolarità del 15,5 per cento riferito al totale dei settori economici nazionali.

I mezzi di comunicazione continuano a restituire, con triste frequenza, le storie di uomini e donne, spesso stranieri, soggetti a sfruttamento e talvolta a vere e proprie forme di violenza. Ma anche la fatica e le privazioni possono raggiungere una gravità tale da condurre alcuni lavoratori persino alla morte. Meno di un paio di settimane fa si è registrato l'ennesimo, tragico, episodio che ha visto per protagonista Camara Fantamadi, un giovane bracciante di ventisette anni, originario del Mali, stroncato da un malore dopo aver lavorato nei campi, in una giornata torrida, nelle campagne di Tutturano, a pochi chilometri da Brindisi. Il ragazzo si è sentito male al termine del suo turno di lavoro e non si è più ripreso.

Sono storie terribili, che non possono lasciarci indifferenti e che richiedono un impegno sempre maggiore da parte di tutti noi, attori istituzionali, associativi e del mondo delle imprese, finalizzato a individuare misure che assicurino la tutela della salute, della dignità e dei diritti dei soggetti esposti a condizioni di vita spesso insostenibili.

Il particolare, il lavoro congiunto delle amministrazioni nazionali e locali e delle forze dell'ordine, deve declinarsi nei termini di prevenzione e repressione dell'illegalità, ma anche nello sviluppo di iniziative virtuose.

Come sapete, anche il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali è ormai da tempo, fortemente impegnato nel contrasto al caporalato e al lavoro nero, in collaborazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali che ha competenza primaria in materia, e con il Ministero dell'interno, nell'ambito di un rapporto sinergico che coinvolge anche molti altri soggetti, pubblici e privati, a livello nazionale e locale.

L'impegno nella lotta al caporalato ha registrato un momento di svolta grazie all'approvazione, da parte del Parlamento, della legge 29 ottobre 2016, n. 199, recante « Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo ». Essa ha introdotto significative modifiche al quadro normativo penale, prevedendo specifiche misure di supporto dei lavoratori stagionali in agricoltura e garantendo una maggiore efficacia all'azione di contrasto del caporalato,

I principali filoni di intervento del provvedimento riguardano: la riscrittura del reato di caporalato, che introduce la sanzionabilità anche del datore di lavoro; l'applicazione di un'attenuante in caso di collaborazione con le autorità; l'arresto obbligatorio in flagranza di reato; il rafforzamento dell'istituto della confisca; l'adozione di misure cautelari relative all'azienda agricola in cui è commesso il reato; l'estensione alle persone giuridiche della responsabilità per il reato di caporalato; l'estensione alle vittime del caporalato delle provvidenze del fondo anti-tratta; il potenziamento della rete del lavoro agricolo di qualità, in funzione di strumento di controllo e prevenzione del lavoro nero in agricoltura (questa forse è la parte della norma che ha più difficoltà di applicazione); il graduale riallineamento delle retribuzioni nel settore agricolo (anche su questo punto faremo un *focus* più avanti).

Al fine di dare piena attuazione alla legge n.199 del 2016, soprattutto sul lato della prevenzione del fenomeno del caporalato in agricoltura, con il decreto-legge n. 119 del 2018, convertito dalla legge 17 dicembre 2018,



n.136, è stato istituito il tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura. Il tavolo, insediatosi il 16 ottobre 2019, ha approvato il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022 in occasione della seconda riunione del 20 febbraio 2020.

Si è poi tornato a riunire il 22 luglio 2020 e, più recentemente, il 30 marzo 2021, per verificare lo svolgimento delle attività avviate, anche alla luce del mutato contesto caratterizzato dall'emergenza epidemiologica Covid-19. La prossima riunione si svolgerà entro la fine del mese di luglio e ci consentirà di aggiornare il quadro delle azioni intraprese finora e di definire quelle da intraprendere. Attualmente è in corso la redazione della relazione del primo anno di attività del tavolo e che sarà a breve presentato al Parlamento dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il tavolo è articolato in otto gruppi di lavoro, incaricati di attuare le dieci azioni prioritarie previste dal Piano e monitorarne lo stato di avanzamento. Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, oltre a partecipare attivamente a tutti i gruppi di lavoro, coordina il gruppo dedicato al tema della « Filiera produttiva agroalimentare, prezzi dei prodotti agricoli », la cui prossima riunione è stata convocata per il 14 luglio. In tale occasione saranno illustrate le iniziative avviate e in corso di realizzazione sotto la responsabilità del Mipaaf e di cui desidero ora darvi un quadro di sintesi.

Nell'ambito dell'azione prioritaria 1, il Mipaaf si sta facendo carico di realizzare, in collaborazione con il CREA, il calendario delle colture e un'analisi dei fabbisogni di manodopera agricola a livello provinciale. Si tratta di un'attività di strategica importanza per l'efficacia del Piano triennale e dell'azione di contrasto al caporalato. Infatti, solo una precisa conoscenza dei fabbisogni di manodopera può consentire alle autorità di fare emergere il nero, attraverso un confronto con i dati di manodopera dichiarati dalle imprese per i fini amministrativi.

Tale analisi è caratterizzata da un'elevata complessità e sarà oggetto di uno studio che il CREA porterà avanti fino al 2022, grazie a uno specifico progetto finanziato dal Ministero che rappresento. Il fine dell'iniziativa è realizzare una piattaforma che possa restituire, in tempo reale, la mappatura dei fabbisogni di manodopera, su base mensile e con dettaglio a livello provinciale. La metodologia è già stata messa a punto, così come un primo modello di funzionamento della piattaforma, che è stato già sperimentato su un ambito territoriale limitato.

L'azione prioritaria 2 del Piano prevede la realizzazione di interventi strutturali, investimenti in innovazione e valorizzazione dei prodotti, che migliorano il funzionamento e l'efficienza del mercato dei prodotti agricoli. In questo ambito, la prima linea di intervento indicata dal Piano è il recepimento della direttiva europea contro le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare.

La piena consapevolezza delle criticità presenti nel mercato del lavoro agricolo sul piano delle tutele delle lavoratrici e dei lavoratori, non può, infatti, prescindere da una lettura complessiva delle peculiarità di funzio-

namento della filiera agroalimentare, caratterizzata, come noto, da un notevole divario nei rapporti di forza tra gli operatori.

Vietare le pratiche sleali è uno dei passaggi più rilevanti nel contrasto allo sfruttamento di manodopera agricola; una filiera dove il valore si distribuisce in maniera inefficiente e difforme condiziona anche i produttori più attenti al rispetto delle regole, con il rischio di una corsa al ribasso del prezzo che danneggia la qualità del prodotto, ma anche e soprattutto la qualità dei processi produttivi, incentivando forme di abuso e pratiche non sostenibili che hanno dirette conseguenze sui costi di produzione, *in primis* il costo del lavoro.

Su questo fronte, siamo in fase avanzata dei lavori e saremo in grado, in tempi strettissimi, di proporre un testo solido per consentire l'adozione nei termini di legge. L'articolo 7 della legge di delegazione europea 2019-2020, approvato dal Parlamento nel mese di aprile, fornisce importanti principi di riferimento, che permettono di indirizzare il quadro giuridico esistente verso una maggiore tutela degli operatori delle filiere agricole e alimentari rispetto alla problematica delle pratiche sleali.

Tra gli aspetti più rilevanti previsti dalla legge risultano di fondamentale importanza, oltre alla previsione di ben sedici pratiche configurate come sleali e quindi sanzionate, quali il mancato rispetto dei tempi di pagamento e il divieto di modifiche unilaterali dei contratti, il divieto delle aste *online* al doppio ribasso, la limitazione delle vendite sottocosto e la designazione del nostro dipartimento di controllo, l'ICQRF, quale responsabile dell'attività di controllo.

Il decreto di recepimento introdurrà anche meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie tra le parti, valorizzando il ruolo delle organizzazioni di rappresentanza attraverso la definizione di accordi quadro nazionali.

L'azione prioritaria 2 prevede, quale secondo ambito d'intervento, l'ampliamento e la messa a sistema degli incentivi per i contratti di filiera pluriennali che possono essere un veicolo di promozione di investimenti sostenibili e di innovazione tecnologica, come pure di rafforzamento della responsabilità solidale delle imprese della filiera e l'aggregazione dei produttori, in collaborazione con le organizzazioni di categoria.

I contratti di filiera, istituiti con la legge finanziaria del 2003, articolo 66 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, sono uno dei principali strumenti di sostegno alle politiche agroindustriali gestiti dal Mipaaf. Sono stipulati tra i soggetti della filiera agroalimentare e il Ministero per rilanciare gli interventi nel settore agroalimentare al fine di realizzare programmi d'investimento integrati a carattere interprofessionale e aventi rilevanza nazionale.

Considerato il carattere strategico di questa misura nel miglioramento dei rapporti di filiera, il Mipaaf ha inserito tra le proposte del PNRR un corposo progetto incentrato sui contratti di filiera, finanziato con 1,2 miliardi nel fondo complementare. I contratti di filiera e di distretto possono essere una leva di fondamentale importanza per promuovere programmi di investimento privato che prevedono interventi materiali e immateriali volti

alla transizione verde e circolare delle aziende, alla crescita dell'occupazione e del tasso di innovazione per questi settori produttivi.

Per quel che riguarda il tema della legalità i contratti di filiera sono preziosi strumenti che possono contribuire a: rafforzare la regolarità contributiva; incrementare la solidità economica delle imprese e la capacità di investimento; produrre effetti positivi sulla trasparenza nelle relazioni contrattuali, aiutando la lotta alle pratiche sleali. Credo che sia uno strumento fondamentale per monitorare il modo in cui il valore aggiunto si distribuisce sulla filiera, perché è evidente che, laddove i produttori hanno difficoltà ad avere un reddito loro, hanno anche difficoltà a garantire diritti ai lavoratori. Monitorare su come il valore aggiunto si trasferisce sulla filiera è uno degli obiettivi prioritari delle politiche di questo Ministero.

Non dobbiamo dimenticare che caporalato e lavoro nero trovano terreno particolarmente fertile nelle aree caratterizzate da un sistema agricolo arretrato. Per tale ragione, il Piano triennale ha previsto, tra i propri obiettivi, di garantire l'accesso delle imprese agricole agli investimenti previsti dal credito all'innovazione e alle altre misure previste nel Piano nazionale impresa 4.0, ora denominato Transizione 4.0, tra cui quelle relative alla formazione professionale.

Rispetto a questo obiettivo, sono particolarmente soddisfatto di quanto ottenuto negli ultimi anni, grazie al lavoro svolto sia al Ministero dello sviluppo economico che al Ministero delle politiche agricole, i Dicasteri che ho l'onore di aver guidato prima e di guidare adesso. Già con la legge di bilancio 2020, infatti, sono stati estesi, anche alle aziende agricole, i vantaggi fiscali previsti dalla misura Transizione 4.0, con la formula del credito di imposta in luogo dell'effettuazione del super/iper ammortamento per l'acquisto di beni strumentali. Con la legge di bilancio 2021 la misura è stata poi ulteriormente rafforzata con maggiorazione dei tetti e delle aliquote ed estensione dei crediti fino al 31 dicembre 2022.

Possono attualmente accedere al credito d'imposta tutte le imprese agricole anche in regime forfettario. Grazie alle risorse del fondo Next generation UE il Piano nazionale Transizione 4.0 può ora contare su una dotazione complessiva di 24 miliardi di euro. Ricordo però che non è una misura « rubinetto »: non è che finisce quando finiscono le risorse, ma è una misura che è stimata come impatto, ma mi auguro che costi di più al nostro Paese, perché fare formazione professionale, soprattutto in un settore come quello primario, è fondamentale per garantire il rispetto dei diritti del lavoratore.

Ricordo che nell'ambito del Piano nazionale Transizione 4.0 è previsto anche il credito d'imposta per la formazione, cosiddetto *bonus* formazione 4.0, il cui fine è favorire lo sviluppo di competenze dei lavoratori, utili per assicurare un efficace utilizzo delle nuove tecnologie applicate ai processi produttivi e ai singoli modelli di *business* aziendali. Nessun settore produttivo, più del settore agroalimentare, ha bisogno di innovazione, sia per la sostenibilità ambientale, sia soprattutto per la sostenibilità economica del settore produttivo.

Nell'ambito del tema dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro agricolo, il Ministero delle politiche agricole ha collaborato alla realizza-

zione del progetto FiLe (Filiera legale), finanziato dal Ministero dell'interno e con capofila la Borsa merci telematica italiana. Il progetto ha permesso di costruire una piattaforma evoluta di intermediazione legale del lavoro nella filiera del pomodoro e nell'area di Foggia. Sono coinvolte nell'iniziativa le organizzazioni agricole, sindacali, industriali della filiera che hanno contribuito a testare il *software* con le aziende. La piattaforma consente alle aziende agricole una gestione trasparente della manodopera, agevolando la contrattualizzazione e il trasporto dei lavoratori e rappresenta uno strumento utile per le indagini svolte dalle Forze dell'ordine per il contrasto del caporalato.

L'azione prioritaria 4 del Piano per il contrasto al caporalato prevede la pianificazione dei flussi di manodopera e il miglioramento dell'efficacia, della trasparenza e della gamma dei servizi per l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro agricolo e tutto ciò attraverso strumenti che devono poter prevenire il ricorso al caporalato e ad altre forme d'intermediazione illecita. Su questi aspetti il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali è da sempre presente in collaborazione continua con il Ministero del Lavoro.

Il Mipaaf, tra l'altro, ha contribuito allo sblocco del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri « flussi 2020 » e sta partecipando alla definizione del DPCM « flussi 2021 ». Nel 2020 il decreto flussi ha garantito, da un lato, la conversione dei contratti stagionali già in essere, dall'altro l'utilizzo delle 18.000 quote di ingressi stagionali riservate ad agricoltura e turismo.

Per la prima volta si è provveduto, su proposta del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, a sperimentare il coinvolgimento delle organizzazioni agricole con una quota riservata di 6.000 unità per favorire un aumento delle conversioni degli ingressi in contratti di lavoro sottoscritti. Una novità risultata estremamente positiva e che, pertanto, sarà riconfermata anche quest'anno.

Infatti, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, illustrando il documento, denominato « Analisi decreto flussi 2020 », ha evidenziato che « tra le quote destinate ai lavoratori stagionali, quelle riservate alla gestione delle domande da parte delle associazioni datoriali in agricoltura – introdotta in via sperimentale nel decreto 2020 per contrastare l'impiego illegale di manodopera straniera – ha dato buon esito, in quanto la quota riservata è stata interamente utilizzata »

A seguito della pandemia, inoltre, il Mipaaf è intervenuto con le altre amministrazioni competenti anche sul delicato tema del collocamento agricolo di emergenza, tenuto conto del grave calo di disponibilità di manodopera straniera, abitualmente impiegata nelle aziende agricole italiane. Il primo intervento ha riguardato la proroga dei permessi di soggiorno per il lavoro stagionale fino al 31 dicembre 2020, introdotto dal decreto-legge « cura Italia ». Il termine, dopo vari rinvii è stato recentemente prorogato fino al 31 luglio 2021 dal decreto-legge n.56 del 30 aprile 2021.

Inoltre, come noto, con l'entrata in vigore del decreto-legge rilancio sono state introdotte due forme di regolarizzazione dei lavoratori, italiani e stranieri, impiegati in agricoltura, nella cura della persona o nel lavoro

domestico. La misura, pur avendo registrato un buon numero di richieste, anche per il comparto agricolo, si è scontrata con le problematiche legate alla complessa procedura burocratica di attuazione.

In conclusione, possiamo dire che dal 2016, anno di approvazione della legge n. 199, molta strada è stata fatta. Il tema dei diritti dei lavoratori è diventato un elemento centrale nella definizione delle politiche agricole.

Il recente accordo sulla riforma della PAC rappresenta un traguardo storico da questo punto di vista. Accanto alla sostenibilità economica ed ambientale, si inserisce, finalmente, a pieno titolo, anche il tema della condizionalità sociale. Si sancisce, in modo chiaro, che solo le aziende che rispettano le norme sul lavoro hanno diritto di ricevere i finanziamenti europei.

Mi sono personalmente battuto nell'ambito del contesto europeo per raggiungere questo prezioso obiettivo. Sono, infatti, convinto che l'agricoltura del futuro sia un'agricoltura competitiva sul mercato, solida dal punto di vista finanziario, rispettosa dell'ambiente, ma anche equa e solidale. Siamo riusciti ad ottenere un buon risultato tra la necessità politica di garantire l'equità sociale in agricoltura e la necessità delle aziende di non avere adempimenti burocratici farraginosi o dimostrazioni *ex ante* rispetto alle politiche agricole comuni.

La necessità di competere sul mercato non deve mai far perdere di vista il bene primario che è la dignità degli uomini e delle donne, che ogni giorno lavorano nel settore agroalimentare. Da Ministro delle politiche agricole ho voluto testimoniare un'attenzione particolare anche alla categoria più fragile, quella dei braccianti stagionali, anello debole della filiera e, quindi, più soggetto a potenziali soprusi.

Ritengo il *bonus* braccianti, introdotto con il decreto sostegni-*bis*, una misura di grande importanza, che si va ad aggiungere alle altre misure di sostegno già messe in campo per accompagnare le imprese e i lavoratori del mondo agricolo in questa lunga fase di emergenza sanitaria ed economica.

Dobbiamo continuare a sostenere con convinzione il rilancio e lo sviluppo del settore agroalimentare, di cui proprio la pandemia ha messo in luce la centralità per l'economia e per la società del nostro Paese. Molto c'è ancora da fare sul fronte del contrasto al fenomeno del lavoro nero e del caporalato, ma sono convinto che la strada intrapresa vada nella giusta direzione. L'opera di monitoraggio deve essere ancora più puntuale e mirata, l'azione repressiva ancora più decisa.

Il Protocollo d'intesa per il contrasto e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato, che firmerò il 14 luglio assieme ai Ministri dell'interno e del lavoro e delle politiche sociali e al presidente dell'ANCI, rappresenta un altro segnale tangibile della determinazione della nostra battaglia politica.

La cabina di regia contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani, coordinata dalla Presidenza del Consiglio e alla quale anche il Ministero delle politiche agricole partecipa attivamente, è un altro luogo privilegiato di confronto per definire azioni incisive di contrasto dell'illegalità, sia in ambito nazionale che internazionale.

Sono convinto, inoltre, della necessità di rafforzare la rete del lavoro agricolo di qualità, uno strumento che ritengo estremamente valido per diffondere i principi della legalità e della trasparenza, ma che ancora vede una partecipazione delle aziende non soddisfacente. Dobbiamo, quindi, incentivare l'adesione alla rete anche attraverso meccanismi incentivanti nell'accesso ai bandi pubblici, e rafforzare le strutture provinciali che possono svolgere un ruolo prezioso sul territorio.

Possiamo, inoltre, garantire una migliore circolazione delle informazioni disponibili presso le diverse amministrazioni, anche attraverso l'interoperabilità dei sistemi informatici che può rappresentare un formidabile strumento di conoscenza delle criticità, e delle potenzialità, del sistema. Sono tutti aspetti che saranno approfonditi in occasione della prossima riunione del gruppo di lavoro coordinato dal Ministero delle politiche agricole nell'ambito del tavolo per il contrasto al caporalato. In tale occasione, oltre a fare il punto su quanto già fatto, si potrà riflettere con le altre amministrazioni e soggetti coinvolti sulle future iniziative da intraprendere.

Prima di concludere, voglio ricordare che per rendere davvero vincente la lotta contro lo sfruttamento delle lavoratrici e dei lavoratori abbiamo bisogno del continuo e indispensabile supporto delle organizzazioni sindacali, con le quali il confronto è sempre aperto e improntato al massimo ascolto e alla collaborazione reciproca. Abbiamo bisogno anche del supporto e della condivisione di intenti delle associazioni agricole, che si stanno caratterizzando per una sensibilità sempre più marcata dal punto di vista della tutela delle condizioni di lavoro delle donne e degli uomini impegnate nelle attività agricole. Sono convinto che assieme possiamo fare molta strada.

In questo percorso siamo pronti a recepire ogni utile indicazione che il Parlamento e, in particolare, la vostra Commissione vorrà farci pervenire nei prossimi giorni e nei prossimi mesi.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, signor Ministro, per la sua relazione così puntuale e chiara, in cui ha affrontato aspetti di assoluta rilevanza e delicatezza.

**RUOTOLO (Misto-LeU).** Signor Ministro, la ringrazio per la relazione e per i dati forniti. Noi siamo reduci – come la informava il Presidente – da una missione a Latina dove abbiamo toccato con mano il fenomeno del caporalato, dello sfruttamento e addirittura della schiavitù. Stamattina abbiamo ascoltato anche il ministro Orlando, che ci ha fornito un quadro su questo.

Per venire a noi, è vero che la rete agricola di qualità è scarsa, se pensiamo che soltanto nella provincia di Latina mi pare che quelle di qualità siano solo 114 su 7.000 aziende censite dall'INPS e questo vuol dire mancanza di diritti, di qualità e tutta una serie di garanzie minimali, sia rispetto al prodotto, sia rispetto al lavoro agricolo. Abbiamo racconti di 4 euro l'ora invece di 12, di 80 ore settimanali di lavoro invece delle 36 ore previste. Lei ricordava prima la vicenda accaduta nelle campagne di

Brindisi un paio di settimane fa, in cui ha perso la vita un ragazzo di ventisette anni. La Regione Puglia ha poi emanato quell'ordinanza per cui nelle ore calde del giorno non si sarebbe dovuto e non si deve lavorare nei campi agricoli, però oggi i giornali ci dicono che in realtà si continua a lavorare.

Dico questo per sottolineare che è fondamentale il tema della prevenzione e dei controlli, perché altrimenti non ne usciamo. È da considerare poi quello che abbiamo rilevato sul campo a Latina: lì vi è una comunità indiana a « pacchetto chiuso », molto spesso con un caporale indiano. È un pacchetto chiuso che include alloggio, trasporto e impiego e questo è possibile perché è funzionale a quello che chiedono le imprese agricole, con il pagamento a nero di 4 euro invece di 12. Il dato fornito dall'INPS è abbastanza inquietante: 7.424.877 euro di evasione contributiva in un anno e mezzo.

Quindi, noi amiamo il prodotto Italia e le eccellenze italiane, però ci scontriamo con una realtà per cui su 7.000 aziende solo 14 accolgono la rete agricola di qualità. Su queste quattordici è inutile andare a fare i controlli, perché già sono garanzia di qualità. Il problema nostro è controllare il resto delle aziende e quello che accade nelle stagioni di raccolta in Calabria come in Puglia, nel Lazio come in Campania, alla luce del dato che lei rilevava di un'espansione del fenomeno, che non riguarda più soltanto il Mezzogiorno del nostro Paese, ma anche il Nord. Quindi, c'è bisogno di controlli e di prevenzione.

Lei ha accennato – se ho capito bene – alla questione, secondo me giustissima, dei finanziamenti europei riservati soltanto a quelle aziende che accettano di rispettare i parametri, i contratti di lavoro e il lavoro con i diritti. Vengono meno i fondi europei per quelle aziende in cui non vengono rispettati i diritti, paghe e orario di lavoro, e dove vi sono forme di sfruttamento. Dobbiamo insistere su questa linea, cioè tagliare fuori chi non rispetta le regole.

Mi rendo conto che è una questione drammatica, perché purtroppo facciamo i conti con numeri elevati: se prendiamo la Provincia di Latina è un fenomeno che, secondo l'Istat, supera – mi pare – il 18,4 per cento nel triennio 2014-2017, ma è ben oltre questa percentuale. Abbiamo riscontrato, soprattutto in agricoltura, che è un fenomeno che si sta espandendo. Per questo motivo, il Presidente ha già deciso che la Commissione proceda a tutta una serie di sopralluoghi di inchiesta sul campo ed è importante perché poi possiamo relazionare sul nostro lavoro sia il Parlamento, sia i Ministri competenti.

In sostanza, la riscrittura del reato del caporalato ci trova d'accordo e personalmente ho apprezzato molto questo suo passaggio. Sui controlli abbiamo un *deficit* per quanto riguarda la questione dell'infortunistica, degli incidenti sul lavoro e degli ispettori del lavoro delle ASL, ma soprattutto abbiamo un *deficit* per quanto riguarda il controllo preventivo sulle imprese agricole, anche perché dove c'è il caporalato e c'è illegalità, non c'è l'organizzazione sindacale ed è molto più complicato venirne a capo, se non con un coordinamento.

Lei parlava prima del Ministero dell'interno: noi abbiamo bisogno di un coordinamento e di ascoltare più voci, anche quelle associative, per capire i fenomeni. Le parlo, per quanto mi riguarda, di esperienza vissuta nell'aria di Villa Literno e Castel Volturno, dove c'è una rete associativa che garantisce assistenza e il minimo indispensabile per questo esercito di invisibili: spesso infatti sono immigrati senza permesso di soggiorno che sono alla mercé di tutti. In provincia di Caserta le chiamano ancora le « rotonde degli schiavi », ma credo che in alcuni borghi in Provincia di Latina accada qualcosa di simile.

CALIGIURI (*FIBP-UDC*). Signor Presidente, ringrazio il ministro Patuanelli per le informazioni e gli sforzi che si continuano a fare incessantemente. Certo, ci sono dei punti critici sui quali dobbiamo accendere i riflettori.

Bene ha fatto il Ministro a parlare anche di concorrenza sleale, perché il problema dei problemi nasce lì, quando magari il comparto agricolo, che tanto ha fatto e sta facendo anche in questo momento di pandemia, non riesce a ricoprire i costi della vendita dei propri prodotti e, quindi, in maniera comunque illegale, sfocia nel non rispetto delle regole del lavoro.

Bisogna rendere attrattiva, d'altra parte, la rete di qualità del lavoro agricolo. Che cosa non ha funzionato e perché non ci sono tanti iscritti? Bisogna renderla ancora di più attrattiva, non penalizzando ulteriormente chi segue già le regole. Ben diceva il collega Ruotolo che chi appartiene alla rete del lavoro agricolo di qualità già rispetta le regole e non ha bisogno di ulteriori fardelli, ma deve essere attrattivo per tante altre aziende, perché l'agricoltura non è tutta caporalato. Ci sono tante aziende che rispettano le regole e vogliono continuare a rispettarle stando sul mercato: quelle bisogna aiutarle.

Allora che cosa non ha funzionato nella rete di lavoro di qualità in agricoltura? Che cosa non ha funzionato anche sulla legge sul caporalato? È stata tanto invocata, ma con i numeri che vediamo in aumento, significa che qualcosa effettivamente non ha funzionato. Occorre quindi agire anche su ciò che di buono non c'è.

Il Ministro parlava di controllo, un altro punto per me fondamentale: attenzione che non è solo un controllo repressivo, ma deve esservi anche una parte preventiva ed è forse quella che manca. Sicuramente un registro di controllo unitario, che non sia lasciato alle Regioni, ma coordinato dalla cabina di regia nazionale, deve essere incentivato ancora di più a funzionare, perché i controlli non devono essere fatti sempre nelle stesse aziende. Anche chi non è iscritto alla rete del lavoro di qualità in agricoltura, ma che dimostra comunque una correttezza nelle assunzioni, nelle paghe e negli adempimenti contributivi, deve essere controllata un po' meno rispetto invece a chi sta sul mercato non rispettando le regole e facendo appunto concorrenza sleale.

Questi secondo me sono i nodi fondamentali. Spero di poter affrontare con il ministro Patuanelli l'evolversi del lavoro in agricoltura. Sicuramente è intenzione di tutti arrivare a un maggior rispetto delle regole e fare in modo che



l'agricoltura venga conosciuta per quello che è effettivamente: un'alleata dell'ambiente, della sostenibilità, dell'economia circolare e anche del lavoro.

DORIA (*L-SP-PSd'Az*). Signor Ministro, oggi è una giornata molto importante, perché abbiamo avuto l'occasione di incontrarci prima con il ministro Orlando e ora con lei. Ovviamente vi sono dei legami fra la politica del Ministero del lavoro e la politica del Ministero delle politiche agricole: le parla un rappresentante della Sardegna, Regione in cui sicuramente l'agricoltura rappresenta, assieme alla zootecnia e al turismo, uno dei motori che dovrebbero sostenere l'economia.

Tuttavia, come ho detto stamattina al ministro Orlando, è importante focalizzare un argomento che è la lotta all'evasione, sul quale non entra né lei direttamente, né il ministro Orlando, ma il sistema, perché non ci può essere una lotta al lavoro nero e al caporalato se non si fa una seria lotta all'evasione. Lavorare in nero comporta in primo luogo l'assenza di tutele e misure di prevenzione, per cui siamo un Paese ad altissimo tasso di incidenti sul lavoro, soprattutto in quella fascia non protetta; in secondo luogo vi è un'economia di sommerso che deve essere combattuta.

Oggi, come Commissione d'inchiesta sugli infortuni e la prevenzione degli infortuni sui luoghi di lavoro, ci troviamo ad affrontare un grande ambito, che è quello dell'agricoltura, che patisce un certo tipo di attività illecita. Bisognerebbe istituire un tavolo che è fondamentale per condurre una seria lotta all'evasione, andando ad utilizzare dei mezzi che sono abbastanza comuni: incrociare i dati, usare delle banche dati e capire dove si vanno veramente ad accumulare, tracciare i pagamenti, le assunzioni, gli ordini e le commesse non è un problema, però ci vuole una strategia. La strategia non può essere del ministro Patuanelli o del ministro Orlando, ma ci vuole un gabinetto di coordinamento.

Personalmente sono convinto che con la buona volontà di tutti questo è un momento fertile, perché ci ritroviamo tutti a voler remare per il sistema Italia. Possiamo portare un contributo di trasformazione alla nostra Nazione, portando a risultati molto importanti che forse nei decenni scorsi non si sono mai neanche ipotizzati.

PRESIDENTE. Se non ci sono altri interventi, vorrei fare una brevissima riflessione. Innanzitutto vorrei sottolineare un elemento fondamentale che il Ministro ci ha riferito e cioè che nell'accordo politico sulla PAC, sebbene non sia ancora trasfuso in norme, c'è l'inserimento della condizionalità sociale per poter accedere ai fondi europei: credo che questo sia un traguardo straordinario.

Penso che dobbiamo fare anche una riflessione, che è stata anticipata dalla senatrice Caligiuri: indiscutibilmente la legge n.199 del 2016 ha rappresentato un punto di svolta, però ci troviamo ancora di fronte a situazioni che rischiano di sfuggire di mano. Premesso che sono convinto che la parte sanzionatoria e repressiva sia una componente, ma non sia il cuore della politica, perché la prevenzione, la programmazione e la formazione sono tutti elementi che ci consentirebbero di non arrivare al punto in cui talvolta, anzi spesso, purtroppo arriviamo, credo però che vada anche aggiornato il regime sanzionatorio sulla base delle esperienze fatte.

Le faccio un esempio, Ministro, che ci deriva da una testimonianza che ci è stata resa dal Comandante della Guardia di finanza di Latina pochi giorni fa: una cooperativa molto grossa ha collezionato da ottobre ad oggi circa 700.000 euro di mancati pagamenti in campo previdenziale e fiscale. Ora, se nel giro di dieci mesi una cooperativa non ha pagato le tasse e i contributi per 700.000 euro, davvero pensiamo che poche decine di migliaia di euro di sanzione possano avere un effetto depressivo o deterrente rispetto a questi comportamenti ?

Credo che la questione cruciale sia che, se non si rispettano le norme sulla sicurezza del lavoro, se si è attori in un'attività di caporalato, occorra prevedere la confisca dell'azienda come rimedio estremo ad una serie di comportamenti che non sono in alcun modo, non dico giustificabili, ma neanche pensabili. Allora, forse, tutto il regime sanzionatorio sul caporalato dovrebbe essere oggetto di un'attenzione particolare. Noi nei limiti delle nostre competenze e delle nostre possibilità cercheremo di verificare se quello che è accaduto in una Provincia è un caso raro, oppure si ripete in altre realtà, ma credo che questo sia un *focus* che deve essere preso in seria considerazione. Ripeto: la strada maestra da seguire è quella della formazione, dell'informazione e della promozione della sicurezza, ma a fronte di alcuni comportamenti che sono dichiaratamente criminali bisogna prevedere sanzioni adeguate.

Quello che mi ha preoccupato di più è che, dopo aver acquisito le testimonianze da parte degli attori economici e sindacali della provincia di Latina, ho domandato se quello che accadeva fosse determinato da infiltrazioni di tipo camorristico, vista la contiguità geografica con la provincia di Caserta, e mi è stato risposto di no; non c'è alcun tipo di infiltrazione camorristica, ma si tratta di criminalità locale. Capite che, a fronte di queste situazioni, non possiamo fingere che la realtà sia più rosea di quella che invece drammaticamente è. Credo che il Governo avrà modo e occasioni, non solo per riflettere, ma per agire in questa direzione.

Restituisco la parola al Ministro per la sua replica, ringraziandolo ancora per la sua disponibilità.

PATUANELLI, *ministro delle politiche agricole alimentari e forestali*. Sono io che ringrazio voi per i quesiti sollevati.

Lei, Presidente, ha detto alcune cose molto importanti, perché credo che vadano distinti i fenomeni patologici da quelli strutturali del sistema. Da un lato, ci sono zone del Paese in cui il lavoro nero e la presenza del lavoro nei campi, il fenomeno del bracciantismo e del caporalato, sono gestiti dalla criminalità organizzata e questa è una patologia. Vi sono altre zone del Paese in cui la criminalità locale si infiltra nella gestione di braccianti e crea il caporalato e questo si combatte con gli strumenti di Polizia giudiziaria e con le norme che vanno sempre aggiornate rispetto all'esperienza che poi deriva dall'attività di Polizia giudiziaria. Quindi, lei ha perfettamente ragione nel dire che occorre aggiornare, dove serve, l'aspetto penale delle norme.

Rispetto alla parte strutturale mi permetto di dire – cerco di essere il più diretto possibile e meno *fair* – che non vedo tanti produttori agricoli

che girano con il Ferrari, ma vedo un mondo che ha difficoltà ad avere un reddito: questo vale per i produttori e, a cascata, per i dipendenti dei produttori. O ci rendiamo conto che dobbiamo far sì che un litro di latte alla stalla sia pagato sempre più del costo di produzione, oppure questo problema ce lo porteremo dietro. La vera sfida è questa: mettere nelle condizioni i produttori di garantire reddito ai propri dipendenti. Nella migliore delle ipotesi ci troviamo infatti di fronte al produttore che ha il lavoratore dipendente o stagionale con un contratto in cui è scritto che deve fare cinque ore e poi invece ne fa otto.

Questa è la questione che dobbiamo affrontare, perché la parte patologica – che ovviamente è un problema – si affronta attraverso gli strumenti con cui si affrontano i crimini e i criminali, ma qui non c'è soltanto quella parte lì. C'è una parte strutturale che è legata all'incapacità del settore primario del nostro Paese di fare reddito. Allora, rispetto alle norme sulle pratiche sleali l'impegno che chiedo al Parlamento è di approvare in tempi più rapidi possibili il disegno di legge che è alla Camera, che è di fatto la legge Caselli sulle agromafie.

Sono tutti strumenti che creano le condizioni perché i produttori agricoli possano avere un reddito: è solo quello il modo con cui poi garantiamo che i contratti di lavoro che i produttori possono offrire ai propri dipendenti siano dignitosi e diano un reddito dignitoso alle persone che lavorano i campi. Questa è la sfida che dobbiamo affrontare e credo che ci siano le condizioni anche in questa fase per farlo.

Prima citavo i contratti di filiera, ma non sono l'unico strumento. Noi ci rendiamo conto ogni giorno di più della difficoltà che sto sottolineando ogni minuto, cioè quella del reddito. Anche la gestione del rischio, legata all'emergenza climatica, che porta alla distruzione dei raccolti, non deve essere più affrontata come una questione assicurativa o di assicurazione dell'evento calamitoso, ma deve essere fatta a monte una politica di garanzia del reddito a prescindere dalla condizione del raccolto, perché altrimenti nessuno più investirà nelle produzioni agricole se vi è il rischio sempre più marcato che un evento atmosferico estremo possa portare via il raccolto ogni anno e non una volta ogni dieci come succedeva una volta.

Tutti questi elementi devono far parte di un percorso che assiste alla creazione di valore aggiunto e del reddito nel settore primario. Tutta la parte del Piano nazionale di ripresa e resilienza che riguarda le agroenergie ha questa finalità, cioè dare un reddito ausiliario a chi fa produzione agricola; non deve diventare una società energetica e non deve avere come obiettivo primario quello di produrre energia da fonte rinnovabile. Se si riescono ad incentivare le aziende agricole alla sostituzione delle coperture delle stalle o dei capannoni con impianti fotovoltaici, da un lato facciamo bene all'ambiente, perché produciamo energia da fonte rinnovabile, dall'altra diamo un pezzo di reddito a quell'azienda. È su questo fronte che dobbiamo essere più incisivi ed è questo il modo che abbiamo per affrontare il tema in modo strutturale e non soltanto emergenziale.

Vi ringrazio per questa audizione e per gli spunti che sono emersi nel dibattito.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il ministro Patuanelli per la sua disponibilità e dichiaro chiusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 15,50.*

**Audizione del procuratore generale della Corte di cassazione – 9<sup>a</sup> seduta – 15 luglio 2021**

*Interviene il dottor Giovanni Salvi, procuratore generale della Corte di cassazione, accompagnato dalla dottoressa Francesca Loy, sostituto procuratore generale.*

*I lavori hanno inizio alle ore 13,35.*

**SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso il Resoconto sommario e il Resoconto stenografico, nonché, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, del Regolamento interno, attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e sul canale *web* del Senato.

**PROCEDURE INFORMATIVE****Audizione del procuratore generale della Corte di cassazione**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del procuratore generale della Corte di cassazione, dottor Giovanni Salvi, accompagnato dalla dottoressa Francesca Loy, sostituto procuratore generale.

Come sapete, questa è un'audizione di particolare significato e importanza, che verterà sul tema del caporalato, delle agromafie e dello sfruttamento del lavoro. Parlando con il procuratore Salvi, immaginiamo a settembre di poter indire una seconda audizione, focalizzata sulla questione degli infortuni e delle malattie professionali.

Ringraziandola per la disponibilità, le do la parola per la sua relazione.

SALVI. Signor Presidente, vi ringrazio per avermi invitato a riferire del nostro lavoro presso la vostra Commissione, perché la questione del contrasto al caporalato e allo sfruttamento del lavoro è una priorità per le procure della Repubblica, o almeno così dovrebbe essere.

Premetto che la procura generale della Cassazione non ha solo il ruolo di rappresentare il pubblico ministero davanti alla Corte, quando si tratta di discutere di ricorsi in materia penale o civile, ma ha anche un'attribuzione dal 2006, che noi compendiamo nell'articolo 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006: esso attribuisce alla procura generale della Cassazione, per il tramite delle procure generali d'appello, il compito di stimolare l'uniformità dell'approccio all'esercizio dell'azione penale. Questo strumento si è rivelato molto utile e importante e si è poi esteso anche nell'interpretazione, non limitandosi soltanto allo stimolo dell'uniformità nell'esercizio dell'azione penale, ma anche nell'agire del pubblico ministero.

Noi abbiamo sperimentato nel periodo del Covid-19 strumenti operativi diversi rispetto al passato e molto efficaci, che ci hanno consentito di emettere dei provvedimenti che non sono vincolanti, perché non siamo

superiori gerarchici di procura, ma che, sia attraverso l'autorevolezza della provenienza, sia attraverso il metodo partecipato, sono stati molto efficaci.

Le materie toccate dai nostri provvedimenti sono state il Covid-19 e la diminuzione della popolazione carceraria; il Covid-19 e la responsabilità sanitaria, per evitare che si espandesse una rincorsa alla responsabilità del medico o delle strutture sanitarie; un altro ambito importante è stato il Covid-19 e la crisi d'impresa, in particolare in materia d'insolvenza, in cui si sono affrontati sia i temi relativi all'uso parsimonioso degli strumenti penali rispetto all'insolvenza derivante dal Covid-19, sia la definizione di una serie di parametri per la lettura, anche in sede civile, perché sapete che il pubblico ministero ha un ruolo importante nell'insolvenza, anche civile, e varie altre cose di cui non vi parlo.

Uno dei settori su cui si è lavorato e si lavorerà è quello dell'attuazione di queste normative, che hanno – come sapete – modificato radicalmente l'approccio penale al lavoro sfruttato. Parlo di lavoro sfruttato, perché questa è la differenza sostanziale rispetto all'approccio precedente, che era quello del contrasto al caporalato. Parlare oggi di caporalato colpisce solo una parte, non la più rilevante, della nuova normativa. La nuova normativa riguarda quindi certamente anche l'intermediazione illecita, con le modalità che sono previste dall'articolo 603-*bis* del codice penale, come recentemente innovato, ma riguarda anche e significativamente tutte le modalità di sfruttamento del lavoro nei vari settori, in particolare in agricoltura. Ma non è solo l'agricoltura ad essere colpita da questo fenomeno.

L'elemento forse più significativo di modifica rispetto al passato è quello dell'aver individuato lo stato di bisogno come ciò che caratterizza la fattispecie penale e non la vulnerabilità, che è un elemento più pregnante previsto anche dalle convenzioni internazionali e in ipotesi di fattispecie penali che prevedrebbero una sorta di coazione del soggetto debole, impossibilitato a resistere all'offerta dell'intermediazione o del lavoro sfruttato. Lo stato di bisogno è qualcosa di molto meno pressante rispetto a questa irresistibile cogenza, che deriverebbe dalla vulnerabilità. Di questa impostazione, che prevede anche una serie di indici, la Cassazione ha fatto un uso che ritengo corretto, cioè ne ha definito con precisione i termini. Non mi pare che in questo momento vi siano particolari problemi; la collega Loy, che è il segretario generale della procura generale della Cassazione, potrà eventualmente rispondere a domande in merito o integrare la mia relazione.

Un altro aspetto importante, ma che al momento ha avuto scarsa applicazione, è quello relativo alle misure che si accompagnano alla sanzione penale, alcune delle quali molto innovative rispetto al passato, come la responsabilità dell'impresa per l'utilizzo di lavoratori in maniera irregolare. Il secondo aspetto è quello della possibilità di produrre misure sostitutive nell'amministrazione dell'impresa. Devo dire che fino a questo momento non vi è stata però una significativa e generalizzata applicazione di queste misure.

A mio parere, però, come credo che sia chiaro a tutti, l'approccio penale non è idoneo a risolvere questo problema, ma è indispensabile. Nella nostra esperienza, infatti, è mutato l'atteggiamento del datore di lavoro da

quando è mutata la possibilità della responsabilità penale. Credo che qualunque imprenditore faccia dei calcoli costo-beneficio; in questo calcolo rientra anche il rischio penale. Finché il rischio penale era collegato alla vecchia formulazione del 603-*bis*, una formulazione che prevedeva l'uso di violenza, minaccia e si concentrava sull'intermediazione, tale rischio era sostanzialmente molto basso. Adesso il rischio è diventato serio e si collega – come dicevo – al semplice fatto di utilizzare un lavoratore in stato di bisogno, desumibile da una serie di indici indicati dalla legge. Questo ha trasformato l'approccio del datore di lavoro, nel senso che il rischio penale diventa una componente significativa dell'organizzazione dell'impresa, e diventa appetibile quindi anche uno degli strumenti previsto dalla legge, che è quello della rete di imprese che rispettano i parametri legali, che è ancora però solo all'inizio della sua reale attuazione.

Questa pressione verso il rispetto dei principi basilari di legalità si scontra però con situazioni di fatto e questa è responsabilità soprattutto della capacità di guardare complessivamente al fenomeno. Ho collaborato e collaboro tuttora con la fondazione di Coldiretti, che è presieduta da Gian Carlo Caselli, e ho seguito questo progetto. Ve ne parlo perché nasce da un'esperienza lontana nel tempo per me, quando ero procuratore della Repubblica di Catania, una zona nella quale era molto diffuso il lavoro stagionale illegale, e prima ancora alla procura della Repubblica di Roma; un'esperienza che poi nel tempo si è legata all'impegno, che ha avuto origine sempre nella procura di Catania, sul tema dell'immigrazione irregolare. Pensate che a Catania nel 2014 è arrivato il 70 per cento delle migrazioni via mare di tutto il Paese e abbiamo dovuto far fronte alla situazione che si era creata. Al di là dell'aspetto penale, su cui pure abbiamo ottenuto risultati molti significativi, quello che è importante è che ho potuto maturare la consapevolezza della necessità di avere uno sguardo che consideri complessivamente questi aspetti.

Dobbiamo partire dal dato di fatto, che chiunque vi può confermare, dell'esistenza di una fortissima richiesta da parte dei datori di lavoro stagionale, che non è facilmente quantificabile, perché in larga parte attualmente è irregolare (quindi è difficile fare delle stime fondate e anche il datore di lavoro non collabora sempre con facilità): va dalle 300.000 unità in su ogni anno. C'è quindi la necessità di avere dalle 300.000 alle 500.000 unità di lavoratori stagionali che svolgono un lavoro che – come si dice – gli italiani non vogliono fare. Il problema non è che gli italiani non lo vogliono fare, ma è che nelle condizioni in cui viene fatto attualmente non lo vuole fare nessuno. Non lo si fa solo perché ci sono quelle condizioni; probabilmente se ci fossero condizioni lavorative migliori e diverse verrebbe fatto da chiunque. Quindi, il problema non è « italiani o non italiani », il problema è rendere legale la possibilità di ricorrere al lavoro stagionale.

Il lavoro stagionale è per sua natura temporaneo, ma vi è la possibilità di legare più periodi di lavoro stagionale in maniera tale da raggiungere quell'obiettivo che già la normativa attuale consente: quello di un periodo massimo di lavoro stagionale svolto dal soggetto, cittadino non italiano, pari a nove mesi, dopo il quale è previsto l'allontanamento dal territorio dello Stato e il ritorno successivo per lo svolgimento di altre attività. Vi parlo di

questo progetto, che nasce addirittura quando il senatore Salvini era ministro dell'interno, solo per sottolineare come non si tratti di un problema di scelte politiche sull'immigrazione, ma del comprendere come sia un problema nazionale legato alla necessità che le imprese hanno, soprattutto in agricoltura, ma anche in altri settori, di ricorrere al lavoratore stagionale in maniera legale.

Da questo progetto, che nasce con l'allora ministro dell'interno Salvini, si arriva ieri alla firma dei Ministri dell'interno, del lavoro e delle politiche agricole per avviare una sperimentazione. Come dicevamo prima con il Presidente (abbiamo capito di essere veramente in sintonia), in realtà il lavoro stagionale è profondamente diverso a seconda delle località geografiche in cui si svolge: quello che si svolge in zone con determinate caratteristiche imprenditoriali e agricole (parliamo per il momento di agricoltura), ad esempio alcune aree del Nord-Italia o del Centro, è profondamente diverso da quello che si svolge in altre zone del Centro Italia, come quelle che avete iniziato ad esaminare (ad esempio la zona di Latina), o quelle calabresi, del Sud della Sicilia o di Foggia.

Questo progetto, non a caso (vedo che vi è piena sintonia anche nell'individuazione dei settori) ha previsto tre aree da esaminare: Piemonte in particolare Saluzzo, Latina e Foggia. Si è scelto Saluzzo, in alternativa a un'area del Veneto, perché le tipologie di coltivazioni e la struttura dell'imprenditoria hanno caratteristiche totalmente diverse da quelle di Latina e di Foggia. In questa maniera si vuole verificare se sia possibile unire più periodi di stagionalità, fornendo, attraverso l'ANCI e i progetti europei di sostegno alla legalità, anche tutti quei servizi che attualmente vengono forniti dal caporale: dall'alloggio temporaneo e finalizzato a questa attività fino al trasporto dedicato, che non può essere il trasporto pubblico ordinario. Il punto è che il caporale prende il lavoratore nella piazza e lo porta nei posti di lavoro. Quindi, se l'autobus parte alle 7, si è già due ore in ritardo e il lavoratore non potrà mai utilizzare lo strumento del trasporto pubblico ordinario, che in passato si è cercato di utilizzare.

Non vado oltre su questo aspetto, ma dobbiamo affrontare questa tematica con una logica completa, tenendo conto che il lavoro irregolare è a sua volta strumento di altra illegalità e di percezione d'insicurezza. Pensate al lavoratore stagionale che viene in Italia, che di per sé non rimarrebbe in Italia, perché il tunisino, l'algerino o il marocchino ha una sua vita alla quale non vuole rinunciare; viene per svolgere del lavoro stagionale, ma non può tornare indietro, perché non ha la sicurezza di avere poi nuovamente il posto di lavoro, anche perché, essendo magari arrivato illegalmente, non può accedere al sistema legale di lavoro stagionale. Quindi, entra nell'illegalità, nella clandestinità e genera insicurezza. Quello stesso meccanismo richiederebbe la riapertura delle quote innanzitutto, in maniera chiara e netta, ma questo non basta, perché le quote copriranno una parte, ma non il totale delle esigenze. Parlo del lavoro stagionale, ma in realtà è anche il lavoro a tempo indeterminato a mostrare questa esigenza.

Il lavoro stagionale è quello che determina il peggior effetto negativo, perché determina aggregazioni temporanee, che poi diventano stabili, in luoghi dove si trova il lavoro stagionale; questo naturalmente determina un



fortissimo contrasto con le popolazioni locali (pensate a Rosarno), ma non può non essere così. Nello stesso tempo, determina una percezione di insicurezza fortissima e condizioni del tutto inaccettabili per i lavoratori. È un circolo vizioso che bisogna assolutamente spezzare. Lo ribadisco: ho lavorato da procuratore e capisco che vi sono degli aspetti, nel trattare la materia dell'immigrazione, profondamente coinvolgenti dal punto di vista emotivo. Possono esserlo in un senso e nell'altro; non è una materia neutra. Per me è stato così, perché vedere ogni giorno, in quel periodo, dai dieci ai quindici morti, vedere questi barconi arrivare, aprire le stive e trovarvi dentro trenta o quaranta persone morte ogni giorno, affrontare il problema del peschereccio che si ribalta con almeno ottocento persone stipate dentro, di cui solo ventiquattro tratte in salvo, non può non portare con sé un carico emotivo che si trascina per tutta la vita. Cerco di fare un discorso razionale, perché l'ho vissuto. Quindi, credo che non si debba consentire l'ingresso irregolare nel nostro Paese attraverso i flussi irregolari gestiti dai trafficanti, ma l'alternativa a questo è gestire legalmente flussi legali. Questa è responsabilità vostra, del legislatore. Non c'è un'alternativa tra queste due situazioni. È solo gestendo flussi regolari e corretti che si può legittimamente operare per una ferma chiusura del traffico irregolare.

Tornando a quello che è più direttamente il nostro argomento, la conclusione è che la legge penale ha funzionato molto bene. Ancora deve essere completamente attuata, perché in realtà le sanzioni, sia quelle amministrative, simil-penali, sia quelle sostitutive delle amministrazioni, ancora non sono state attuate efficacemente, ma sono passati solo quattro anni dall'effettiva entrata in vigore della legge. È servito, è molto utile, ma non bisogna nemmeno lasciare gli imprenditori soli. Gli imprenditori in questo momento si trovano dinanzi alla chiara scelta tra il dover ricorrere al lavoro illegale oppure lasciare il raccolto e la terra. Non ci sono alternative e questo determinerà, tra l'altro, che se riusciremo a riportare la legalità nel lavoro stagionale, quindi anche un aumento dei salari e un miglioramento delle condizioni di vita, ciò stimolerà moltissimo il progresso tecnologico in agricoltura, perché lo renderà indispensabile per la gestione economica dell'agricoltura.

Finisco indicando che tutto questo è legato all'idea della filiera, sempre parlando dell'agricoltura, perché solo con una filiera della qualità, che è prevista anche dalla legge, noi possiamo contrastare, non attraverso l'abbassamento delle condizioni di lavoro, ma attraverso l'accesso a mercati competitivi che richiedono questa qualità, l'uso di lavoro a bassissimo costo che viene dall'estero. So che il Parlamento sta lavorando sulle aste al doppio ribasso e la filiera dei trasporti (quindi Latina è interessantissima, perché riunisce vari aspetti che avete individuato con chiarezza, compresi i centri fondamentali di trasporto e trasformazione). Non so se era questo che volevate da me, ma sono disponibile a fornire tutti gli approfondimenti che mi chiederete.

PRESIDENTE. La ringraziamo moltissimo per gli spunti di assoluta chiarezza che ci ha fornito e cedo la parola alla dottoressa Loy.

*LOY.* Signor Presidente, dirò soltanto poche parole per fornire un contributo di conoscenza in relazione alla giurisprudenza, ferma restando la disponibilità per qualsiasi altro approfondimento riteniate necessario, anche in relazione agli altri aspetti che potrebbero essere interessanti, visto che voi vi occupate complessivamente di tutta la materia del lavoro e della sicurezza, non solo dello sfruttamento.

Vorrei soltanto far riferimento all'attività della giurisprudenza, che già nel merito ha portato a un sempre maggiore ampliamento di tutta la disciplina della materia del lavoro sfruttato, perché i giudici hanno riconosciuto la potenzialità della legge 29 ottobre 2016, n. 199, e hanno utilizzato maggiormente il reato d'intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, previsto dall'articolo 603-*bis* del codice penale, per colpire varie forme di sfruttamento. Infatti, adesso ci si sta accorgendo sempre di più che il cosiddetto caporalato nero, di cui si parla tanto e si è scritto tanto, è molto più diffuso, perché è diffuso su tutto il territorio nazionale e in tutti i settori, non solo in agricoltura; a questo si aggiunge poi il caporalato grigio.

Quindi, l'attività della giurisprudenza è stata importante nell'applicare queste norme anche a quelle situazioni, apparentemente legali, di società che si occupano della figura del caporalato digitale e delle cooperative fittizie, che hanno l'unica finalità di schermare l'attività dell'azienda che utilizza la manodopera, proteggendola dalla responsabilità nei confronti dei lavoratori: tutte situazioni che approfittano dello stato di bisogno, in un'interpretazione dello stato di bisogno – come diceva il procuratore – che la giurisprudenza cerca di ampliare sempre di più. È importante, perché ciò consente di ritenere sussistente il reato in una serie di situazioni che sono molto più frequenti e che necessitano di minori elementi di prova per poter arrivare a una condanna. Ora se ne occupa soprattutto la giurisprudenza di merito, in Cassazione ancora arriva poco. Tutte le procure d'Italia sostanzialmente indagano su questi progetti in tutti i tribunali d'Italia, moltissimi nelle zone che sono già state individuate da voi e a cui ha fatto cenno poco fa il procuratore, che sono le aree in cui maggiormente si differenzia la tipologia di sfruttamento della manodopera.

Può essere interessante rendervi noto che la Cassazione se ne occupa adesso, soprattutto in sede cautelare, per cui in Cassazione arrivano i procedimenti di sequestro che riguardano società, somme di denaro e immobili e che sono la prima misura in cui interviene in una procura il giudice per le indagini preliminari con provvedimenti immediati. Sappiamo bene infatti – ho fatto il pubblico ministero tutta la vita – che alla fine la misura più efficace è quella che arriva al patrimonio della società; meglio che aspettare la fine del processo e la condanna definitiva, visto che spesso non si arriva a superare la prescrizione. A parte che si tratta di reati puniti con pene non eccessive, per cui è più facile arrivare ad una condanna e a una pena breve, e non si arriva neppure, nella misura massima, alla tutela cautelare, mentre la misura reale che blocca l'attività può avere un effetto molto immediato.

In una sentenza della Cassazione molto recente, del marzo 2021, si è fatto riferimento, applicando ancora una volta in modo molto estensivo il concetto di stato di bisogno, al caso di una cooperativa del Nord Italia, ai

cui lavoratori era stato fatto sottoscrivere un accordo di gratuità della manodopera, quando in realtà si trattava di una classica situazione di lavoro subordinato, sotto tutti i profili, soltanto che veniva mascherata con un accordo di prestazione di lavoro gratuita, che ovviamente determinava uno sfruttamento dei lavoratori. In questo caso, il concetto importante stabilito dalla giurisprudenza della Cassazione è stato ritenere che lo stato di bisogno fosse legato ad una difficoltà delle vittime, che poteva essere anche contingente e legata al momento che stiamo vivendo della pandemia. Per cui, anche se non si sortisce come effetto la costrizione del lavoratore ad accettare e non si limita la volontà del lavoratore, semplicemente si sfrutta la situazione per cui la libertà di autodeterminazione del lavoratore lo porta a decidere di sottostare a una situazione così negativa per lui, perché vede come impossibile un'alternativa che gli consenta un rapporto di lavoro lecito.

Nel caso preso in esame dalla Cassazione, è stato ravvisato lo stato di bisogno, perché si trattava di persone non più giovani e non particolarmente specializzate, in una situazione per cui non potevano reperire facilmente un altro lavoro, e si sono trovate ad accettare questa proposta che, letta così, sembra paradossale. Sono stati portati a sottoscrivere un contratto di manodopera gratuito, quando ovviamente non è questa la possibilità di lavoro che avrebbero voluto. Pertanto si tratta di sfruttamento dei lavoratori. La Cassazione ha ritenuto sussistente il reato, confermando il sequestro dell'azienda e delle somme di denaro della società. Sto parlando della sentenza n. 24441 del 22 giugno 2021. È un provvedimento cautelare; siamo ancora nella fase di indagini e non si è ancora arrivati a un processo.

Se avete bisogno di una relazione più approfondita sul punto, siamo disponibili a fornirvela. Ve l'ho indicata sommariamente, perché è una sentenza recente che ha affermato un principio importante,

PRESIDENTE. Si trattava di una società cooperativa ?

LOY. Sì, era una società cooperativa.

PRESIDENTE. Quindi, nascondeva l'apparente absurdità del contratto.

LOY. In realtà, da quello che emerge dalla giurisprudenza è sempre più evidente lo sforzo delle società di creare una parvenza di legalità per poter poi operare in un regime chiaramente meno vantaggioso per il lavoratore. Però, ripeto, c'è già un numero abbastanza elevato di sentenze di merito: pensiamo anche a quelle su Uber, di cui si è molto parlato, del caporalato inteso anche come sfruttamento dell'economia digitale e della *gig economy*.

È un fenomeno crescente, perché il caporalato in genere, non solo quello tradizionalmente inteso, è definito in dottrina con un'espressione che mi piace molto, quella di un fenomeno liquido e diffuso. È una definizione che rende l'idea, perché non riguarda oggi soltanto una certa tipologia di lavoratori, ma riguarda una serie sfuggente di situazioni. Sotto questo profilo chiaramente l'attività della giurisprudenza fa fino a un certo punto,

come ha detto il procuratore. È in gran parte compito del legislatore intervenire sui vari aspetti in queste materie.

PRESIDENTE. Dottoressa Loy, le chiedo se può farci avere, a sua scelta, un campione di sentenze in cui il fenomeno « liquido e diffuso » è stato puntualmente rilevato.

LOY. Senz'altro.

GRASSI (*L-SP-PSd'Az*). Desidero innanzitutto ringraziare i magistrati oggi presenti, il procuratore Salvi e la dottoressa Loy, sostituto procuratore presso la Corte di cassazione, per questa audizione. In particolare, mi ha colpito il procuratore quando ha fatto cenno al fenomeno dell'immigrazione con toni davvero commossi e partecipati, dando conto della sofferenza che i magistrati provano quando toccano temi di questa gravità e rilevanza umana.

La prima domanda è sollecitata proprio dalla relazione del procuratore, quando ha sottolineato la necessità che i flussi migratori siano controllati e regolari e che si possa entrare nel Paese tramite procedure controllate dal Ministero. Nel momento in cui facciamo entrare nel nostro Paese degli immigrati tramite procedure controllate e li facciamo entrare al fine di prestare il loro lavoro per prestazioni occasionali o comunque temporanee, come si risolve poi il problema della gestione di queste persone relativamente ai periodi in cui quel tipo di lavoro non è più disponibile? Diversamente, se l'immigrato regolare trova un'occupazione a tempo indeterminato, è già inserito bene nel tessuto sociale.

Poi, grazie all'intervento della dottoressa Loy, mi è venuto in mente quanto da me studiato in altre occasioni relativamente al confine tra le agenzie interinali e il caporalato. Sappiamo che talvolta le agenzie interinali sono in realtà un caporalato travestito ed è poi compito della giurisprudenza riuscire a cogliere il discrimine, che è estremamente sottile, ma – ahimè – certe volte i processi si rivelano anche infondati. Capita di sbagliare, le procure possono sbagliare e un processo che non coglie nel segno è uno spreco di risorse e di energie e forse un problema, anche perché magari non consente di usare quel tempo per sanzionare chi davvero merita di essere sanzionato.

Mettiamo da parte questa mia ovvia e banale considerazione. Ho ascoltato con attenzione quanto la dottoressa ha detto relativamente alla nozione di stato di bisogno. È una nozione a me familiare; sono un civilista, quando non vengo eletto al Senato, e tra l'altro ho anche scritto in materia di stato di bisogno in tema di rescissione; è tutto un altro settore, ma la nozione è simile. Parliamo dello stato di bisogno come « prendere o lasciare », come indisponibilità dell'offerente ad accogliere qualunque altra proposta. Però il civile ha il vantaggio che l'interpretazione estensiva o addirittura analogica fa parte del sistema. Quando sento parlare di interpretazione estensiva in diritto penale ammetto di allarmarmi, perché se la fattispecie è come quella da lei descritta, dottoressa Loy, va da sé che c'è necessità di un intervento, però magari in quelle occasioni si allargano le

categorie che poi, applicate in altre situazioni meno chiare, possono dar luogo a incertezze interpretative. Quindi vi chiedo: il legislatore può fare qualcosa per agevolare il vostro lavoro ed evitare che la meritoria attività interpretativa estensiva possa poi trasformarsi – la dico banalmente – in un *boomerang*? Spero di essere stato sufficientemente chiaro.

LAUS (PD). Ringrazio il procuratore Salvi e la dottoressa Loy per le suggestioni e il quadro chiaro. Lei si è concentrato soprattutto sul lavoro stagionale, sulla legalità e sul rendere fertile e strutturata l'organizzazione, una sorta di organizzazione finalizzata all'ospitalità di chi poi espleta questo lavoro. L'ha detto in modo molto chiaro, anche in riferimento all'infrastruttura dei trasporti. È solo una punta, un elemento dell'illegalità, che va poi a braccetto con altri elementi. Ringrazio, quindi, per il quadro molto chiaro.

Vorrei solo fare una semplice osservazione, perché non mi ricordo se c'è stata in passato una norma in materia di subappalti – che poi è stata tolta – sulla solidarietà del committente anche sulla questione dell'IVA. Mentre adesso è prevista la responsabilità sulla parte contributiva (il committente è responsabile in solido con la società appaltatrice per i contributi non versati), mi chiedo se in passato c'era una norma che imponeva la responsabilità solidale per l'IVA. Se c'era e oggi non c'è vi chiedo per quale ragione oggi non vi sia, perché secondo me è uno degli elementi sul quale bisogna fare un'attenta riflessione, perché sulla parte contributiva è più facile sviare, mentre la questione dell'IVA non l'ho mai capita.

Vorrei fare un'osservazione sulla sentenza della Cassazione citata dalla dottoressa Loy: mi sembra un'operazione estremamente delinquenziale, perché anche sulle cooperative si applica la legge 3 aprile 2021, n. 142, ed è impossibile assolvere una funzione lavorativa a titolo meramente gratuito. Quindi, il tema è – come è stato detto giustamente sul lavoro stagionale – come possiamo intervenire a monte nella filiera. Una di questa filiere, per esempio, è la logistica, dove è impressionante lo scarico di responsabilità e la competitività: è lì che nasce, oltre allo sfruttamento, la precarietà e l'aumento vertiginoso delle condizioni di lavoro che portano ad infortuni gravi e meno gravi e a volte provocano la morte del lavoratore.

RUOTOLO (Misto-LeU-Eco). Ringrazio il procuratore generale e il sostituto procuratore per le tante suggestioni e le tante cose giuste che avete detto. Rispondendo al collega della Lega, certamente c'è il tema dell'immigrazione che va regolarizzata. Anzi, va tolta proprio quell'orrenda parola che è « clandestinità ». Un essere umano non può essere considerato clandestino. Qui si apre un altro capitolo, che è la legge terribile che provoca tutto questo, la cosiddetta Bossi-Fini.

Certamente ci vogliono quote, ma sappiamo anche che quello che lei ha vissuto da testimone, quando lavorava alla procura della Repubblica di Catania, è una parte del flusso migratorio che arriva e si ferma nel nostro Paese. Noi gridiamo allarme per i barconi e per questo cimitero che è diventato il Mar Mediterraneo, quando in realtà il 70-80 per cento arriva con

visti temporanei di turismo, arriva con gli aerei, con i treni e con le macchine dall'altra parte della frontiera. Però è un tema che si pone.

Lei parlava del marchio di qualità delle aziende, che è la via d'uscita. Noi siamo stati a Latina e su 6.000 aziende ne abbiamo contate 114 di qualità; quindi, certamente dobbiamo capire perché gli italiani rifiutano quel lavoro. Dobbiamo capire se il contratto di lavoro dice 12 euro l'ora, ma poi se ne pagano 3 o 4; è chiaro che non conviene ed è la corsa del più povero e di chi ha bisogno anche di 3 o 4 euro al giorno, da cui poi deriva il fenomeno del caporalato e tutta una serie di cose.

Certamente sulla stagionalità, va bene garantire una presenza sul territorio non « da irregolare », ad esempio rispetto all'area di Caserta, di Castel Volturno, ma credo che sia una questione che riguarda tutto il nostro territorio. C'è la campagna, ma c'è anche la migrazione nella migrazione; per cui quando finisce la stagionalità nei campi, c'è il lavoro nell'edilizia e nelle imprese familiari. È chiaro che questi soggetti vivono marginalmente.

In questa Commissione certamente abbiamo bisogno di capire qual è il retroterra e da dove ci dobbiamo muovere, ma sul tema del caporalato e delle irregolarità delle aziende abbiamo scoperto che non sempre, anzi quasi mai, anche se la chiamiamo filiera criminale, essa è gestita dalle organizzazioni mafiose classiche (cosa nostra, i casalesi o la 'ndrangheta). Certamente ci sono anche loro, ma sono più nella parte dell'industria di trasformazione e delle piccole aziende che non nel controllo del caporale, anche se c'è questo elemento criminale del caporalato.

Allora, se nella filiera di Latina il marchio di qualità, il cosiddetto bollino blu, è stato assegnato a 114 su aziende su 6.000, occorre ipotizzare che ci siano anche dei controlli: se in un'azienda c'è caporalato, sfruttamento e schiavitù, se non si pagano le tasse (un altro dato per me impressionante, quello dell'elusione fiscale e del mancato pagamento delle tasse), mi chiedo se non dobbiamo pensare anche a confiscare le aziende, cioè fare quello che si fa per le attività criminali, come con la mafia o la 'ndrangheta, dove il bene o l'azienda è confiscata e si dispone l'utilizzo sociale dell'azienda confiscata.

È indubbio che abbiamo bisogno di ripristinare i diritti e questi valgono sia per il lavoratore nato a Napoli, sia per l'immigrato che attraversa il mare rischiando di morire.

Seconda e ultima domanda: noi abbiamo la sensazione che, nonostante la legge e gli elementi nuovi sulla lotta al caporalato, almeno da quello che abbiamo capito stando a Latina, vi è ancora il fenomeno del caporalato e vi è una situazione di schiavitù. Allora, si può ipotizzare una sorta di premialità, come per il testimone di giustizia, e tutta una serie di garanzie per chi denuncia, perché se l'immigrato denuncia il caporale è chiaro che, per motivi di giustizia, non può essere cacciato, ma questo accade sempre. Occorre prevedere delle forme di sostegno alla lotta al caporalato, come è successo per la lotta alla mafia: se non ci fossero stati i collaboratori di giustizia non avremmo vinto. Non abbiamo vinto la lotta alla mafia, ma non avremmo nemmeno mandato in carcere gli autori delle stragi; allo stesso modo per la lotta al caporalato occorre introdurre delle forme di garanzia

o di premialità – chiamiamole come vogliamo – per chi denuncia i caporali all'autorità giudiziaria.

FLORIS (*FIBP-UDC*). Ringrazio il procuratore generale e il sostituto procuratore, perché sono stati molto chiari.

Rispetto al fenomeno del caporalato mi sono posto un problema e vorrei sapere se ci potete aiutare a risolverlo. Si condanna il caporalato e sono assolutamente d'accordo, però sono anche un imprenditore, che grazie al cielo non ha problemi di caporalato, ma si pone il problema dell'azienda, della sua redditività e della possibilità di andare avanti in determinati luoghi, che in parte la Commissione ha visitato, ma sicuramente lei ha un'esperienza più approfondita. Le aziende potrebbero andare avanti senza il caporalato? Questo è il problema che mi pongo. Non c'è solo la concorrenza territoriale e nazionale, ma c'è anche la concorrenza internazionale: ci siamo posti questo problema? Resta fermo che condanno fermamente il caporalato e qualsiasi forma di sfruttamento del lavoro.

PRESIDENTE. Se nessun altro desidera intervenire, vorrei farle anch'io una brevissima domanda riferita a due questioni particolari che sono state toccate.

È stato detto che la misura più efficace è colpire il patrimonio della società e questo è verissimo. In questo momento non abbiamo una serie di casi raffrontabili l'uno con l'altro, ma le realtà che siamo venuti a conoscere a Latina sono di per sé emblematiche. Il Comandante della Guardia di finanza di Latina ci ha riferito che c'è una cooperativa che, in dieci mesi, ha accumulato, tra evasione contributiva e fiscale, oltre 700.000 euro di evasione. È evidente che se applichiamo una sanzione amministrativa, anche di alcune decine di migliaia di euro, a questa cooperativa, è una misura assolutamente priva di efficacia. Lo strumento della confisca e della chiusura dell'attività, per quanto paradossalmente gravissimo, forse è l'unico strumento in grado di far capire che la legge n. 199 del 2016 deve essere rispettata.

Vi è una seconda questione, che è l'altro buco nero; non lo abbiamo verificato a Latina, ma lo stiamo verificando adesso. In accordo con la Commissione abbiamo deciso di affrontare il tema dei centri della logistica, argomento che tratteremo a settembre. Nel frattempo ho sollecitato le Regioni chiedendo che mi fossero forniti dei dati; di tutte le Regioni sollecitate, l'unica che mi ha fornito dei dati in qualche modo utilizzabili è l'Emilia-Romagna, perché ha istituito una commissione per valutare la serietà delle cooperative che agiscono all'interno dei centri della logistica.

La mia domanda è la seguente: se vogliamo colpire efficacemente e non in maniera casuale e drammaticamente sbagliata, come ci ricordava il senatore Floris, mettendo in ginocchio le aziende con un'attività di controllo non mirato, dobbiamo porci il problema che le due questioni che ho citato sono due enormi massi che facciamo fatica a rimuovere. È evidente che bisogna intervenire legislativamente, ma quello che a me preoccupa – e lei lo ha ricordato bene – è che è vero le sanzioni non sono state ancora completamente tutte applicate, però mi rendo conto che l'enormità dell'e-

vasione contributiva e fiscale che c'è sotto il fenomeno dello sfruttamento e del caporalato dovrebbe indurci ad usare strumenti proporzionati a questa dimensione, sia dal punto di vista delle sanzioni, sia per quanto riguarda quel finto strumento di lavoro legalizzato che finiscono per essere le cooperative. Sotto lo schermo della cooperativa moltissime volte si cela un lavoro precario e sfruttato.

Essendo una Commissione di inchiesta, non abbiamo la possibilità di fare alcuna attività legislativa, ma abbiamo la possibilità di dare indicazioni al Governo e al Parlamento su come agire e quanto velocemente, perché la situazione mi pare essere veramente molto precaria. Per di più, lo sottolineo una seconda volta, vi è il rischio che ha ricordato il senatore Floris: in un'operazione di questo genere o siamo chirurgici, o rischiamo di fare veramente del male a chi invece merita in questo momento di essere aiutato per andare avanti e far crescere l'economia.

*SALVI.* Credo che sia bene partire proprio dalla questione posta dal senatore Floris, perché è esattamente il punto da cui sono partito io. In questa materia la sanzione penale o simil-penale è fondamentale, ma non è risolutiva, perché il problema è che la richiesta dei datori di lavoro è di poter ricorrere al lavoro legale in maniera tale da poter sopportare la concorrenza. Sono due temi che mi sembrava anche di avere posto, a proposito anche della concorrenza internazionale. Non è facile, però la strada è quella. Quindi, la sanzione penale è ineliminabile in questo momento e deve essere tale da assicurare che abbia un'efficacia, per le ragioni che ho spiegato prima.

Tuttavia, un approccio solo repressivo non coglie il problema, perché c'è una forte richiesta da parte dei datori di lavoro di poter ricorrere al lavoro sia a tempo indeterminato, sia a tempo determinato, sia stagionale, che è un'altra tipologia ancora, in maniera legale e senza incorrere nei rischi ormai molto gravi non solo del caporalato, ma anche della seconda ipotesi prevista dall'articolo 603-*bis*, che è quella del lavoro sfruttato, che è diverso dal caporalato, perché è indipendente dal fatto che ci sia un'intermediazione. È sufficiente che ci sia lo sfruttamento del lavoro con quelle caratteristiche.

Venivamo quindi al tema molto interessante che ha posto il senatore Grassi. Certamente, se lo stato di bisogno venisse interpretato in maniera estensiva rispetto alla previsione di legge, sarebbe sbagliato e questo rischio naturalmente c'è. Forse fa parte di quel lavoro che deve fare la procura generale di orientamento degli uffici di merito, di cui parlavamo prima: individuare con chiarezza, non solo in Cassazione, ma sin dalle prime fasi, sin dall'iscrizione della notizia di reato, delle linee guida che siano chiare e che rispondano a criteri che siano di efficacia, ma anche di garanzia. Questo è il nostro obiettivo. Tuttavia, nella sentenza che ha indicato la dottoressa Loy, non si fa riferimento a questo, ma a due profili interpretativi dello stato di bisogno; il primo è la contrapposizione con il concetto di persona vulnerabile, perché la Cassazione ritiene, a torto o a ragione (non ha importanza, ma vi dico qual è il percorso argomentativo), che nelle convenzioni internazionali e nelle norme che applicano il concetto di



vulnerabilità, la vulnerabilità sia un concetto più stringente rispetto allo stato di bisogno e quindi deducono, per sottrazione, questo primo profilo interpretativo.

Il secondo profilo interpretativo è quello che riguarda le previsioni *ex* articolo 603, che riguardano lo sfruttamento, ma che naturalmente si riflettono anche, in via interpretativa, sullo stato di bisogno: gli indici dello sfruttamento, che però si possono anche utilizzare come indici della sussistenza di uno stato di bisogno, indicativi di cosa abbia spinto qualcuno ad accettare, ad esempio, la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi; la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo o al godimento delle ferie; la violazione delle norme in materia di sicurezza e così via. Questi indici, che fanno riferimento allo sfruttamento, sono anche indici dello stato di bisogno, che porta ad accettare determinate condizioni di lavoro. Quindi, c'è un limite all'idea dello stato di bisogno. Non basta lo stato di bisogno, ma ci vuole la previsione di questi indici di sfruttamento. Sono due le condizioni necessarie: lo sfruttamento e uno stato di bisogno. Credo che la legge sia abbastanza ben fatta e non richieda la previsione di ulteriori interventi normativi. Forse può richiedere, da parte nostra, una chiara individuazione dell'interpretazione già nelle prime fasi del procedimento.

Ho fatto riferimento alla mia esperienza in materia di immigrazione e ho parlato dell'inizio di questo lavoro con il governo nel quale l'onorevole Salvini era ministro dell'interno. Sostanzialmente, attraverso il suo capo di gabinetto, il prefetto Piantedosi, attuale prefetto di Roma, nasce questo lavoro, perché ci tenevo che fosse chiaro il depotenziamento politico della questione. Sull'immigrazione la possiamo pensare in maniera diversa; non ha importanza. Possiamo avere le idee più diverse, possiamo pensare che sia un bene in sé, o possiamo pensare che sia un male in sé. Possiamo avere una serie di visioni intermedie, ma quello che conta è che c'è una forte pressione da parte dei datori di lavoro (questo è l'elemento innovativo che trasforma tutta la questione) perché venga sanata questa situazione, altrimenti non avreste Coldiretti. Bisogna chiedersi perché vi sia la Coldiretti. Coldiretti non è un'associazione di beneficenza. C'è un problema, perché gli imprenditori vogliono poter assumere delle persone per fare il lavoro che altrimenti nessuno fa: questo è il punto secondo me di grande importanza.

Vi è poi la questione conseguente, che ha posto il senatore Ruotolo, relativa a cosa succede poi. Il senatore Ruotolo ci fa notare come noi guardiamo al mare, quando in realtà la maggior parte dei flussi avviene in altra maniera. Era quello che vi dicevo prima, proprio perché per me in questo momento non ha importanza quel profilo. Comunque si arrivi (alcuni arrivano anche del tutto legalmente), bisogna fare in maniera che sia possibile attuare quel meccanismo, che è già previsto dalla legge, che è il lavoro stagionale per nove mesi, il ritorno in patria e il reingresso per fare altro lavoro stagionale. Adesso non è praticabile quanto è previsto dalla legge per l'irregolarità di base iniziale, perché chi entra con il visto di turismo non può lavorare e non può ottenere il lavoro stagionale. Ciò

determina l'illegalità e l'impossibilità di seguire questo meccanismo: questo è il punto.

Siccome in realtà per una parte consistente è possibile immaginare che ci sia la volontà di andare e venire, la cosa fondamentale è legare tra loro più periodi, anche in settori diversi. Questo è il tentativo di studio che si sta facendo adesso: periodi diversi di stagionalità. Quindi, prima il lavoratore raccoglie le fragole a maggio, poi i fagiolini; prima ancora avrà raccolto i carciofi e poi finisce con il raccogliere l'uva, dopodiché se ne torna nel suo Paese di origine, ma già con la garanzia, offerta dalle organizzazioni datoriali o sindacali, della possibilità di lavoro per un altro periodo stagionale, con il visto di reingresso che ha già nel momento in cui va via.

Questo è il concetto su cui si era raggiunta l'intesa all'epoca, anche con il ministro Di Maio. Si era raggiunta l'intesa tra cinque ministri, poi è intervenuto il Covid e non si è più potuto parlare di tutto questo. Però, al di là di questo progetto, a cui ovviamente sono appassionato perché ci ho lavorato, quello che conta è che l'approccio solo penale non serve. È indispensabile, perché senza di quello non si fa niente; se non c'è la repressione penale nessuno è stimolato a sanare questa situazione, però non basta. Non basta confiscare: è necessario nelle situazioni limite, va fatto e lo dobbiamo fare. Non voglio creare equivoci, altrimenti mi cacciano dalla magistratura; dico soltanto che se non guardiamo alle esigenze effettive, che per una volta coincidono, dei datori di lavoro e dei lavoratori precari, non comprendiamo.

Vi cito un altro esempio che forse può rendere più chiaro il mio pensiero. C'è un punto delicato che non so come affrontare. Ci ho pensato tanto, ma non so come affrontarlo: il lavoro irregolare grigio. È quello nel quale il lavoratore legale ha interesse all'illegalità (le cinquanta giornate). Questo è un problema molto serio, perché in realtà è il lavoratore che ha interesse all'illegalità, non il datore di lavoro. Non siamo più nell'area di copertura del processo penale, perché è evidente che non c'è lo stato di bisogno e non ci sono gli indici di sfruttamento, però è uno degli elementi disturbanti della ricostruzione di un percorso di legalità. Non so come si risolve, perché in realtà è il lavoratore non precario che vuole essere irregolare per una parte del suo lavoro, perché in questa maniera non paga i contributi e non paga le tasse, ma in compenso riceve il sussidio di disoccupazione per tutto il periodo successivo, la maternità per le donne e così via. Questo è un problema serio che va affrontato anche con le organizzazioni sindacali.

Il senatore Laus ha posto un problema a cui non so rispondere, ma mi riservo di controllare. Invece, per quello che riguarda la criminalità organizzata, non credo che abbia niente a che vedere con il caporalato. Nella mia esperienza non c'è questo legame. A Foggia sarà diversa la situazione, perché vi è una criminalità organizzata nascente e ancora molto fluida ed è possibile che lì si trovino forme di utilizzo persino di questo strumento per il controllo del territorio. È una materia che potreste esaminare quando andrete ad osservare la realtà foggiana, in cui ancora si sta radicando il fenomeno; un po' com'è stato nel Sud della Puglia. Io sono

leccese e l'ho potuto verificare negli anni Ottanta con la sacra corona unita. C'è stato un periodo di formazione, in quel periodo è stato possibile colpirla ed è praticamente scomparsa. Spero che per Foggia sia lo stesso, ma non so dire se vi sia questo legame.

Quello che è certo invece è che nella gestione dei mercati ortofrutticoli, nell'intermediazione dei prodotti agricoli e nel trasporto su gomma dei prodotti ortofrutticoli vi è una forte presenza della criminalità organizzata, anche di tipo mafioso. Questo è emerso in parecchi procedimenti, che potete acquisire presso la Direzione nazionale antimafia, ma è emerso anche dalla mia esperienza diretta a Catania nel mercato ortofrutticolo di Vittoria: dalla gestione dei bancali fino al caso della Geotrans. Non vorrei fare nomi particolari, perché il processo magari è finito diversamente e sono stati assolti; non intendevo fare riferimento ad una specifica impresa, ma sono emersi ed emergono continuamente questi elementi. Questo è un costo aggiuntivo sul prodotto finale ed è un costo per il datore di lavoro, anche sotto il profilo della concorrenza internazionale. È chiaro che chi non ha questo costo aggiuntivo da pagare, riesce a vendere il prodotto a prezzo migliore.

Mi pare di aver risposto a tutto. C'è il tema dei centri della logistica e quello delle cooperative. Le cooperative sono un grosso problema, perché purtroppo in larga parte non sono reali e sono forme di intermediazione del lavoro (usiamo il termine vero): non sempre, ma spesso può capitare. Anche su questo dobbiamo stare attenti.

PRESIDENTE. Ringrazio il procuratore Salvi e la dottoressa Loy per il loro interessante contributo. Come dicevo all'inizio, potremmo ripetere questa audizione più avanti, verso la fine di settembre, mettendo al centro dell'attenzione la questione della sicurezza sul lavoro anche dal punto di vista giurisprudenziale, perché è un tema di grandissima rilevanza per i lavori della nostra Commissione.

Dichiaro quindi conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 14,50.*

**Audizione del Direttore capo dell'Ispettorato nazionale del lavoro –  
10<sup>a</sup> seduta – 22 luglio 2021**

*I lavori iniziano alle ore 14,35.*

**SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso il Resoconto sommario e il Resoconto stenografico, nonché, ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento interno, attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione via *web TV*.

**PROCEDURE INFORMATIVE****Audizione del Direttore capo dell'Ispettorato nazionale del lavoro**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del direttore capo dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dottor Bruno Giordano, che ringraziamo per la disponibilità e a cui facciamo i migliori auguri perché è di freschissima nomina e questa è la sua prima uscita in veste istituzionale.

Cedo dunque la parola al dottor Giordano.

*GIORDANO.* Signor Presidente, saluto e ringrazio l'eccellentissima Commissione per l'onore datomi di esporre alcune considerazioni circa l'esperienza in questi anni in materia di sfruttamento del lavoro e di sicurezza sul lavoro, temi che sono strettamente connessi. Non c'era migliore occasione istituzionale di questa per presentare anche le linee organizzative del lavoro dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

Mi preme dire innanzitutto che il tema dello sfruttamento del lavoro, o meglio del contrasto allo sfruttamento del lavoro e al caporalato, è antico nella storia italiana. Dobbiamo infatti ricordare che si sono rappresentate delle espressioni criminali già dall'Ottocento, quando abbiamo avuto un segnale importante. Mi soffermo su questo punto perché, purtroppo, le condizioni attuali di alcune realtà lavorative ci impongono di dire che siamo tornati a condizioni di lavoro ottocentesche. Quando il feudatario aveva bisogno di forza lavoro e di braccianti, per governare queste persone si serviva dei cosiddetti campieri, che controllavano le persone e il territorio. I campieri sono progressivamente diventati sempre più potenti e armati ed è stata la prima espressione del crimine organizzato che poi chiameremo mafia, almeno in alcune realtà meridionali.

Oggi ci ritroviamo in una condizione identica o fortemente analoga a quella accennata, per cui in alcune zone vi è il controllo delle persone, del loro silenzio – quindi l'imposizione dell'omertà, altrimenti non lavorano più – e del territorio. La nostra preoccupazione è quella di avere rigenerato il DNA che abbiamo avuto due secoli fa in materia di nascita delle formazioni mafiose.

Vengo ad alcune considerazioni più vicine e attuali. Da cinque anni è in vigore la legge n. 199 del 2016, che ha rinnovato completamente il sistema giuridico di contrasto allo sfruttamento del lavoro. Dire caporalato è riduttivo perché è una parte dello sfruttamento. Questi cinque anni ci hanno insegnato e hanno indicato anche delle correzioni di rotta grazie all'esperienza investigativa, ispettiva e giudiziaria. La prima è che lo sfruttamento del lavoro sul piano economico ha indubbiamente un risvolto microeconomico e un risvolto macroeconomico. Dal punto di vista microeconomico, lo sfruttamento conviene all'imprenditore perché risparmia non solo il costo di manodopera, ma evita qualsiasi relazione sindacale, non c'è nessun diritto, non c'è nessun fastidio e nessuna garanzia con un costo del lavoro dimezzato. Questo è importante considerarlo perché, dove noi consentiamo questo all'imprenditore, consentiamo una concorrenza sleale che danneggia l'imprenditore sano, legalistico, colui che rispetta tutte le norme e gli oneri dello Stato sociale. L'illegalità nella microeconomia, cioè nelle scelte di impresa, è innanzitutto un danno che colpisce le altre imprese sane.

Sul piano macroeconomico è ancora più grave perché, dove vi è sfruttamento del lavoro, vi è evasione fiscale, previdenziale e assicurativa; si aggira lo stesso Stato sociale perché anche gli ammortizzatori sociali non potranno mai essere applicati e funzionare laddove il lavoro è gravemente e totalmente irregolare.

A livello microeconomico e a livello macroeconomico lo sfruttamento colpisce quindi il sistema economico, prima ancora ovviamente che la dignità del lavoratore – su questo non mi soffermo nemmeno – e colpisce in sé lo Stato sociale, cioè l'essere presente a favore dei più deboli.

Un altro dato importante che abbiamo ricavato in questi cinque anni monitorando le indagini, i processi, le ispezioni e le denunce è quello di una realtà che – mi attribuisco questa definizione assumendomene la responsabilità – abbiamo definito in altra sede « caporalato urbano », che è molto simile a quello che vi è in agricoltura. È dato comunque dalla presenza presso alcune periferie delle grandi città, stazioni delle metropolitane o alcune piazze, ogni mattina, di centinaia di lavoratori che hanno bisogno di essere costì presenti e farsi vedere per essere reclutati dai classici caporali. È la medesima realtà che conosciamo in agricoltura.

RUOTOLO (*Misto-LeU-Eco*). Anche a Tor di Quinto.

*GIORDANO*. È notorio: anche a Roma ci sono, oltre che a Milano. Senatore, potremo citare effettivamente decine di luoghi di questo tipo.

Per ragioni di tempo dedico solo una battuta – anche se meriterebbe tutta un'analisi – a questa particolare espressione del caporalato urbano. Paradossalmente, in agricoltura come nelle metropoli per controllare e per eseguire dei controlli su questa realtà abbiamo bisogno del controllo del territorio; abbiamo quindi bisogno non di pochi ispettori, ma di decine di persone e di forze dell'ordine per accerchiare un cantiere o un'azienda agricola, ma anche per attorniare una piazza o una stazione della metropolitana per poter identificare determinati soggetti. Questo è importante per

ciò che diremo dopo in relazione ai controlli e agli strumenti di contrasto che abbiamo e che dobbiamo rafforzare.

I lavoratori del caporalato urbano non vengono destinati certo all'agricoltura, parlando di metropoli, ma all'edilizia, al volantinaggio, al facchinaggio, alla logistica e molte volte anche all'assistenza dei servizi alla persona. Questi sono i settori che negli ultimi cinque anni sono emersi con particolare problematicità.

Proverò a tracciare le linee, per poi scendere nei particolari di alcune costanti. Riassumendo e guardando in controluce questi cinque anni, c'è una filigrana che si può accertare e da cui possiamo prendere le mosse. Ci sono vari elementi di questa filigrana: il primo dato è che, guardando la panoramica di talo arco di tempo, questa realtà è presente in tutto il territorio nazionale. La diffusività non è soltanto geografica, ma anche sociale. Dimentichiamo pertanto l'idea che lo sfruttamento del caporalato è un problema dell'agricoltura meridionale; non è così. Lo sfruttamento è presente in tutto il territorio nazionale e in moltissimi settori. Ora vi farò degli esempi.

Il secondo dato è che questa diffusività non è soltanto geografica, ma anche sociale, perché coinvolge diversi settori della vita sociale.

Il terzo elemento è che in questi casi c'è sempre una motivazione economica: si sfrutta per risparmiare sul costo del lavoro. Questa sembra una banalità, però dal punto di vista investigativo e ispettivo, come è emerso in moltissimi processi penali, è un dato molto importante perché comporta una serie di visioni strategiche degli strumenti di contrasto.

Il quarto elemento – come accennavo prima – è che questo reato necessita di un elemento preciso: il controllo del territorio e quindi la conoscenza delle imprese che accettano questa manodopera. Bisogna sapere dove il caporale porterà alle 5 di mattina quegli operai caricati in campagna o presso una stazione della metropolitana. C'è poi anche l'elemento della visibilità, nel senso che il caporale, il furgone e l'organizzazione non si devono nascondere, ma devono essere riconoscibili e visibili. Questo sembra strano, ma è un elemento che, sul piano criminologico, ci ha fatto allontanare dalla visione classica del crimine organizzato, che per definizione vuole vivere sottotraccia e non farsi vedere ogni mattina alle 5 in un luogo pubblico o comunque conoscibile da tutti.

Il quinto elemento è il seguente: quando parliamo di sfruttamento del lavoro, quello previsto dall'articolo 603-bis del codice penale è un reato sentinella, cioè un reato che ne evidenzia tanti altri, per esempio la violazione delle leggi in materia di appalti e di subappalti, l'evasione fiscale, l'evasione previdenziale, i reati associativi (che sono molto diffusi), i reati fiscali, i reati ambientali o in materia di sicurezza sul lavoro (questa è una costante fissa).

Il sesto elemento è che dobbiamo abbandonare l'idea che lo sfruttamento del lavoro avvenga sempre in modo ottocentesco tradizionale. Ciò che costituisce l'elemento più pericoloso oggi non è l'uso, ma l'abuso delle nuove forme contrattuali. Prima avevamo tre forme contrattuali e ora ne abbiamo più di quaranta. L'abuso della somministrazione, dell'appalto, del contratto di distacco, del lavoro interinale, dei contratti parziali, delle finte

cooperative, cioè l'uso di contratti leciti per perseguire un fine illecito, è ciò che scherma il reato, dando a questo un'apparenza pulita e difendibile di fronte a un accertamento; ma nella sostanza c'è lo sfruttamento.

Infine, l'ultima costante che vi sottopongo è quella delle varie cause sociali. Siamo molto lontani dal pensare che lo sfruttamento dipenda soltanto da un elemento di povertà del lavoro e quindi dal bisogno di lavorare. Questo è un elemento sempre comune, perché si lega anche ad altre realtà, come quella dei *rider* (di cui vi parlerò fra qualche minuto). Mi riferisco all'immigrazione (una variabile che garantisce un flusso enorme di manodopera), alla disoccupazione, alle disuguaglianze economiche e a quelle di genere. Queste sono variabili che ci consentono di diversificare il tipo di intervento e di pensare in modo diverso a questa realtà criminale.

Avrete notato che io evito di parlare di « fenomeno » del caporalato o dello sfruttamento del lavoro, perché si tratta di una realtà criminale che non è per nulla un fenomeno. Il fenomeno è un qualcosa di inspiegabile, ma qui possiamo spiegare tutto, possiamo analizzare tutto; ci vuole tempo, ci vogliono dati, ci vuole scienza e ci vuole competenza, ma si può fare tutto. Non c'è nulla di fenomenico. Si può studiare questa cosa, come ci hanno consentito questi cinque anni di applicazione.

Sulla base di questa panoramica, vorrei sottoporvi degli elementi più concreti, che nascono dai processi e dalle indagini che sono state fatte. Innanzitutto parlavamo della geolocalizzazione del reato. Abbiamo avuto dei processi in materia di sfruttamento del lavoro da Ragusa a Monfalcone, dall'agricoltura agli appalti o ai subappalti nella cantieristica navale (di Monfalcone, per esempio), nelle ricche zone del Chianti, nelle zone piemontesi, nelle Langhe. Il dato importante della diffusività sociale è stato dimostrato ormai in molte realtà.

Un altro elemento importante è quello delle aree geografiche. Sottolineo che, da un dato raccolto molto artigianalmente (però reale), che quindi non vuole avere la pretesa dell'eshaustività, il 60 per cento dei processi si stanno sviluppando nel Centro-Nord e il 40 per cento nel Centro-Sud. Questo non significa voler dare una collocazione nordista a questa realtà, in quanto ciò è dovuto anche a una serie di difficoltà investigative, perché per accertare questi reati occorre andare sul territorio, essere presenti e avere delle forze dell'ordine; quindi non è detto che al numero di processi corrisponda una eguale realtà criminale. Potrei fare riferimento alla realtà dell'Agro pontino, che voi avete già conosciuto, a quella del Chianti in Toscana o a quella della cantieristica navale e della cantieristica di lusso. Questo cosa ci fa pensare, guardando un po' alla geografia del reato? Non è vero che si tratta di un reato tipico o di una realtà criminale tipica di un'economia debole, cioè di un'economia povera; questo è un luogo comune, che la realtà ha superato e ha sfatato. Lo sfruttamento è tipico di un'economia forte, che incentra l'attività di impresa, costituzionalmente legittima, attorno al profitto, andando oltre le regole; è una ricerca del profitto a costo di schiacciare la dignità delle persone. C'è sfruttamento del lavoro dove c'è domanda di lavoro; in un'economia depressa non c'è domanda di lavoro, quindi non è necessario lo sfruttamento, perché c'è poco lavoro per tutti (ci saranno magari altri problemi). Dove si richiede molto

lavoro, lì c'è un intervento abusivo sul mercato del lavoro; dove c'è domanda di lavoro, lì si sposta l'offerta di lavoro da parte dei migranti o anche degli studenti universitari (come hanno evidenziato molte indagini, ad esempio quella sui *rider*). Non dobbiamo quindi pensare a una realtà composta solo da persone che hanno un certo disagio, ma da chiunque voglia sbarcare il lunario.

Faccio solo un esempio, fra decine e decine di indagini. Mi riferisco a quella che ha riguardato alcune attività in subappalto del porto turistico di Rapallo, nell'ambito dello smaltimento dei rifiuti a seguito delle conseguenze di una mareggiata, che aveva danneggiato alcune imbarcazioni di lusso. Parliamo di una realtà che non necessitava per forza lo sfruttamento di qualcuno, perché era una condizione economica favorevole e positiva.

Un'ulteriore considerazione, dal momento che abbiamo parlato di fenomeni migratori. Vorrei soffermarmi brevemente sulla migrazione interna; non pensiamo soltanto alla migrazione dall'estero, ai flussi e alla realtà che è a tutti nota. Si è verificato, proprio a seguito dell'applicazione di questa legge, uno spostamento di masse di lavoratori da una Regione all'altra, soprattutto in agricoltura, in relazione ai bisogni stagionali: la raccolta delle arance in Sicilia e in Calabria, la raccolta delle olive e la raccolta dell'uva, nei vari periodi dell'anno, come richiedono la natura e le esigenze produttive. Questo ha fatto nascere il dato delle finte cooperative, che vengono costituite per far risultare come soci i lavoratori; la cooperativa prende in appalto in modo lecito la raccolta di quel prodotto in quella stagione.

A parte la verità o meno sull'effettività di essere socio della cooperativa e non un lavoratore dissimulato, ciò porta a uno spostamento sociale importante e anche criminologico. Lo spostamento di migliaia di lavoratori che sotto forma di soci di cooperative da una Regione all'altra comporta innanzitutto la ricerca di alloggi nella nuova Regione. Non è che a questi lavoratori qualcuno affitti delle villette a schiera: vengono alloggiati in modo degradante, che è una delle condizioni di sfruttamento del reato di cui parliamo, e ciò comporta un ulteriore sfruttamento economico da parte dei proprietari di immobili, d'accordo con i finti titolari delle cooperative per l'alloggiamento ai danni di queste persone.

Infine, occorre rilevare che vi è una zona grigia importante. In altra sede l'ho definita caporalato grigio o quella dei *white collar*, perché l'esempio delle cooperative e dei contratti di somministrazione – potremmo parlare per ore dell'uso di questi contratti per eludere la normativa – ha portato ad avere una certa *intelligenza* dietro queste scelte. Il piccolo coltivatore diretto e l'extracomunitario non sanno nulla di cosa è un contratto di somministrazione o una cooperativa o un finto distacco; occorre che qualcuno a livello intellettuale, di professione intellettuale, conosca questo sistema e arguisca come aggirarlo con una forma giuridica costruita *ad hoc*.

Vorrei soffermarmi, infine, sul dato riscontrato nel cento per cento dei casi, e cioè le violazioni in materia di sicurezza del lavoro. Sembra un dato banale, ma è ciò che caratterizza molto le competenze investigative: dove vi è sfruttamento vi è una totale assenza di sicurezza del lavoro. È ovvio,



nessuno assume un lavoratore in nero, addirittura sottopagato, per poi dargli tutte le garanzie in materia di sicurezza; non avrebbe nessun risparmio, nessun interesse a questo. Quindi, il dato per cui lo sfruttamento del lavoro coincide con numerose violazioni in materia di sicurezza del lavoro è una costante registrata nel cento per cento dei casi. Questo è importante perché quando andiamo ad accertare questo reato, quando andiamo nelle aziende, abbiamo bisogno degli esperti di sicurezza affinché rilevino questi profili non solo dal punto di vista investigativo, ma anche dal punto di vista tecnico.

Tutto ciò detto, vi indicherei un dato che è noto, ma vorrei evidenziarlo. Il più grande processo in materia di sfruttamento del lavoro in Italia pendente in questo momento non riguarda né l'agricoltura, né una Regione meridionale, né dei caporali che si spostano con i furgoni caricando e scaricando degli operai, ma riguarda delle multinazionali e 6.000 *rider* nella ricca Milano. Sapete tutti di questa indagine perché l'abbiamo letta nei mesi scorsi sui giornali. Si tratta di un'attività investigativa importantissima che ha riguardato ben 6.000 lavoratori, che è stata condotta – devo dirlo perché riguarda con onore la gestione dell'Ispettorato precedente a quella che ho assunto io da qualche giorno e, quindi, non vanto il mio lavoro, ma chi l'ha fatto prima – dagli ispettori del lavoro e dai Carabinieri.

Ciò ci indica che le frontiere dello sfruttamento oggi sono quelle delle piattaforme digitali, sono quelle del cosiddetto caporalato del terzo millennio; non sono soltanto i braccianti agricoli – quella è una realtà che è ancora più triste e crudele – ma sono i migranti, i *rider*, la logistica e l'assistenza. Per contrastare questo, dobbiamo ragionare in termini investigativi, ispettivi e in termini anche di analisi di queste realtà mettendoci sul piano di chi organizza piattaforme digitali – non è certo una condotta semplice che si fa in due battute – e di chi ha queste grandi organizzazioni del lavoro anche se poi scaricate nella realtà.

Queste ultime considerazioni ci fanno pensare anche al campo cui ho accennato prima. Mi riferisco a quello della logistica su cui – è noto – vi è uno specifico tavolo presso il Ministero del lavoro, che coinvolge l'Ispettorato nazionale del lavoro non solo per quello che è accaduto a Novara, ma perché la logistica è stata già da tempo oggetto anche di sequestri, di controllo giudiziario e, cioè, dell'applicazione di misure di controllo giudiziario e perché la logistica, per la situazione sanitaria che conosciamo tutti, nell'ultimo anno ha avuto un'esplosione di attività per ovvie ragioni.

L'ultima considerazione che vorrei fare prima di passare all'aspetto più inerente alla sicurezza riguarda i livelli di questa realtà che ho cercato di descrivere riassumendo in pochi minuti cinque anni di esperienza e ciò che ci hanno insegnato questi cinque anni affinché voi facciate le riflessioni opportune sulla legislazione e sugli strumenti.

Vi è sicuramente un primo livello, che è quello del datore o del caporale, ma vi è un secondo livello, che è quello dei poteri economici che stanno legittimamente a capo di una filiera, ma che condizionano tutta una filiera produttiva. Vi è poi il terzo livello dei pensatori di un sistema di questo tipo, dove vi è una caduta verticale non solo di etica dell'impresa,

ma anche di responsabilità sociale. Faccio un esempio per cercare di spiegarmi meglio considerando il dato più ricorrente, quello cui tutti pensiamo nell'immaginario collettivo dell'agricoltura. Nella quasi totalità dei casi troviamo la giustificazione da parte del primo livello, ossia il datore di lavoro che dice che il prodotto viene pagato così poco che non riesce nemmeno a raccogliarlo, quindi paga poco – non al di sotto dei contratti, dimenticando pure che esistono dei contratti – l'extracomunitario, il lavoratore, il bracciante che viene a raccogliere il prodotto. Questo dato deriva dall'imposizione di prezzi bassissimi da parte di chi ha in mano la grande distribuzione e le grandi centrali di acquisto.

Non è solo un problema del nostro Paese, perché ciò avviene in tutta Europa. Si badi che i nostri prodotti agricoli non si fermano certo dentro i confini italiani.

Sullo sfondo certamente c'è un problema che esula dal tema su cui sono stato convocato davanti a questa eccellentissima Commissione, e cioè quello della tutela del consumatore e dell'etica del consumo, quindi di poter conoscere da parte del consumatore come mai una passata di pomodoro può essere venduta al prezzo di 90 centesimi presso un banco del supermercato, inclusi l'IVA, il ricavo del supermercato, dell'industria che l'ha prodotto, della bottiglia, del tappo, dell'etichetta, del cartone, del camionista che lo ha trasportato. Ebbene bisogna chiedersi: ma quanto è potuto costare quel prodotto che ha poi costituito il contenuto di quella bottiglia? È evidente che qui si chiude il cerchio.

Quello che abbiamo considerato finora mi consente di fare alcune riflessioni un po' più ad ampio raggio. Per contrastare una realtà criminale così indegna di un Paese civile e direi di un continente civile come l'Europa, abbiamo bisogno certamente di controlli e di controllori. A questo proposito, devo rilevare come dato positivo il fatto che finalmente si sia invertita la tendenza negativa degli ultimi dieci anni di non assumere ispettori; si stanno assumendo nuovi ispettori e nelle prossime settimane (subito dopo l'estate) anche l'Istituto che rappresento potrà espletare queste assunzioni, grazie al lavoro del Dipartimento della funzione pubblica; quindi finalmente – questo va rilevato – c'è un'inversione di tendenza.

Di contro, è importante che ricordi a me stesso che non bastano i controlli, anzi i controllori, ma occorre che ci sia anche una responsabilità sociale dell'impresa. Parlare di più controlli o di più controllori è un dato quasi banale, che vale per tutti i reati. È ovvio che, se avessimo più finanziari, più carabinieri e più poliziotti, avremmo meno reati sul territorio o almeno più gestione. Qui si tratta di un tema un po' più specifico, che riguarda il mondo del lavoro: l'accertamento di questi fatti, anche in materia di sicurezza sul lavoro, comporta e presuppone una specifica competenza investigativa e una specifica *intelligence*, perché bisogna attraversare il diritto penale, il diritto del lavoro e tutti gli aspetti amministrativi legati al rapporto di lavoro, fino agli accertamenti penali attraverso l'attività di polizia giudiziaria, per poi consegnare i risultati all'autorità giudiziaria.

È quindi evidente che la realtà ormai da molti anni impone non solo delle alte competenze tecniche, ispettive e giudiziarie; ovviamente concordo con l'istituzione dell'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, introdotta

con il decreto legislativo n. 149 del 2015, perché ha preso le mosse ed è strutturata sulla base di questa architettura. Non basta coordinare più forze, ma occorre che ci sia un'unica forza e un'unica regia che possa esplicitare i propri interventi all'interno di un luogo di lavoro, soprattutto a favore delle imprese, perché le imprese chiedono di conoscere, di avere una buona consulenza e di essere supportate. Le imprese sane non hanno paura di un'ispezione, ma anzi vorrebbero che tutte le imprese fossero controllate, in modo che quelle non sane e quelle illecite escano dal mercato. Ne abbiamo avuto anche degli esempi in questi anni: penso ad esempio alle indagini che sono state espletate nella zona di Prato, relativamente ai laboratori gestiti dai cittadini cinesi e altro.

Su questo c'è però un dato costituzionale dal quale non possiamo allontanarci, cioè l'articolo 117 del Titolo V, che affida alle Regioni la competenza in materia di sicurezza del lavoro. Abbiamo pertanto una realtà in materia di sicurezza del lavoro affidata in via generale alle Regioni e quindi alle ASL, e una competenza statale affidata all'Ispettorato nazionale del lavoro solo in alcune materie. Sembra paradossale, ma in Italia abbiamo circa 2.500 ispettori delle ASL che si occupano di tutta la sicurezza in generale, mentre gli ispettori del lavoro, che sono più del doppio, si occupano soltanto dell'edilizia e di altri campi relativamente al rapporto di lavoro. Questo sistema non è previsto dalla Costituzione e quindi può essere modificato più agevolmente, ferma restando la competenza in materia sanitaria delle ASL. Con ciò voglio affermare che, quando parliamo di sfruttamento del lavoro, di rapporti di lavoro e di elusione dei contratti di lavoro, non parliamo soltanto di salute; parliamo innanzitutto di salute, ma anche della disciplina lavoristica in genere, dell'organizzazione del lavoro, del controllo sull'uso degli strumenti contrattuali di lavoro. Parliamo quindi di una competenza che va ben oltre quella sanitaria e del controllo della salute e della sicurezza in senso strettamente tecnico.

A questo aggiungo un dato, che è a tutti voi noto, ma che non posso non ricordare: in Italia abbiamo oltre dieci, forse quindici organi di vigilanza. Le ASL vivono in una sorta di dipendenza funzionale dalle Regioni e le Regioni sono tutte diverse; quindi in Italia abbiamo ventuno decisioni diverse. Le Regioni – anche se ne parlo con grande rispetto tecnico, perché devo dare atto che ci sono sempre degli ispettori bravissimi – fanno capo alla gestione politica di turno, rappresentata dall'assessore al lavoro o dall'assessore alla salute, e non è detto che questo possa coincidere con una politica nazionale di contrasto a determinate realtà. Abbiamo i Vigili del fuoco, l'Ispettorato nazionale del lavoro, l'USTIF, l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali. Alcune competenze sono in capo all'ARPA. Poi abbiamo gli organi di vigilanza delle singole forze dell'ordine, ivi compresa la Polizia penitenziaria.

Ebbene, tutto questo è un sistema che ha bisogno non solo di coordinamento, ma anche di qualcosa di più del coordinamento, cioè di una unicità di politica. Qui parliamo di una politica che è in parte politica ispettiva, ma che è soprattutto politica del lavoro e di contrasto alla illiceità. Ecco perché l'indicazione che viene dal mondo accademico e dal mondo

giudiziario – non sempre unanimemente, bisogna darne atto – è quella non solo di unificare questi organi il più possibile, ma soprattutto di avere sullo sfondo una procura nazionale del lavoro che, sulla base dell'analisi criminologica e di quello che abbiamo detto finora (abbiamo parlato di territori, di spostamenti, di migranti, di migliaia di lavoratori, di realtà economica, di contatti internazionali, con molte di queste finte cooperative che risiedono all'estero e hanno la sede legale in altri Paesi dell'Unione europea), garantisca uniformità di intervento, competenza e specializzazione. La concentrazione nell'attività giudiziaria è specializzazione e quest'ultima è competenza, ossia conoscere di più, conoscere meglio e quindi intervenire, preventivamente o repressivamente a seconda delle competenze istituzionali, in modo più chirurgico e più mirato.

Si fa un gran parlare in questi giorni di prescrizione. Se vogliamo riportare questo al tema degli infortuni e delle morti sui luoghi di lavoro, bisogna dire che il codice penale già prevede per gli infortuni sul lavoro il raddoppio dei termini di prescrizione (quindi non possiamo lamentarci di questo). Ciononostante, abbiamo dei processi che si prescrivono, vedasi da ultimo il processo sulla strage di Viareggio (è a tutti noto l'esito di questo procedimento). Dobbiamo pertanto interrogarci *a priori* sui meccanismi investigativi e ispettivi che hanno rallentato, all'inizio degli accertamenti, i tempi di queste attività processuali. Con questo non voglio assolvere o incolpare nessuno dei soggetti che hanno svolto questa attività, ma è un esempio di quello che accade ogni volta che ci si accorge in Corte di cassazione che siamo ai limiti di un omicidio colposo sul lavoro prescritto o già prescritto o quasi prescritto.

Sulla base di queste considerazioni che riguardano il campo della vigilanza in materia di sicurezza devo anche dare atto di una cosa molto positiva, ossia che ci sono anche degli esempi molto virtuosi da parte di molte imprese e di molte associazioni che hanno non solo esercitato la loro libertà d'impresa nel modo più elegante e nel modo più utile socialmente, come vuole l'articolo 41 della Costituzione, ma anche con una specifica attenzione alla responsabilità sociale, ossia a quello che l'impresa esercita non solo per i propri soci o per i propri dipendenti, ma per la società e nella vita della società.

Un famoso economista ha detto una frase che vorrei ora parafrasare: ciò che fa bene all'impresa, fa bene alla società. Oggi si dice che ciò che fa bene alla società fa bene all'impresa o, viceversa, ciò che fa male alla società fa male anche all'impresa. L'impresa non è più un'isola che vive in modo sciolto dal contesto in cui opera.

Dicevamo della vita degli organi di vigilanza; accennavamo prima al caso dei *rider*, che è noto a tutti e che non è certo né un caso isolato, né un caso estemporaneo. Si tratta di una realtà lavorativa che è stata ed è ancora oggetto di accertamenti giudiziari.

L'Ispettorato nazionale del lavoro, che da pochissimi giorni ho l'onore di rappresentare, come tutte le altre strutture pubbliche ha una carenza di personale, su cui ora non voglio soffermarmi perché non interessa e a cui si sta provvedendo con una riorganizzazione interna dell'attuale forza e nella prospettiva delle nuove e vicine assunzioni. Ciò comporta non soltanto

una nuova politica formativa – i nuovi ispettori dovranno essere formati sul lavoro del terzo millennio e non sui codici antichi – e soprattutto comporta una ridefinizione della distribuzione sul territorio delle forze. Oggi abbiamo una distribuzione fatta sulla base di criteri peraltro non riscontrabili e che non conosciamo esattamente, ma comunque fatta più di vent'anni fa.

Oggi la realtà lavorativa è cambiata nel numero d'impresе, nella distribuzione delle imprese sul territorio, nel numero di occupati, per la fascia d'età di occupati, per il numero di disoccupati e per la redditività in un determinato territorio. Mettendo insieme questi parametri proprio in questi giorni – è stata una delle prime attività che ho voluto compiere – abbiamo proiettato ciò che ci manca. Abbiamo visto come siamo messi in certe realtà, come ad esempio Reggio Calabria, Milano o Monza Brianza (situazioni geoeconomiche molto diverse), a numero d'ispettori e quanti ce ne vorrebbero o quanti ne dovremmo spostare o rimettere da una parte e dall'altra. È uscito un dato particolare. Vi cito la provincia di Bergamo dove ci saranno 47 ispettori, ma ce ne vorrebbero 118, più del doppio. A Como-Lecco ce ne sono 44, ma ce ne vorrebbero 104, tenendo conto dei parametri che abbiamo detto. A Cuneo ce ne sono 29, ma ce ne vorrebbero 67. Non dico quanti ce ne vorrebbero in astratto ma, ferma restando l'attuale forza organica, come dovrebbero essere redistribuiti sul territorio in base alla nuova realtà economica di oggi. Allo stesso modo potrei soffermarmi su tante altre realtà.

Sulla base di questa analisi emergono delle zone di sovradimensionamento, cioè dove c'è un numero di ispettori che lavorano egregiamente in certi siti che non corrispondono più a ciò che quel bacino geografico oggi richiede sul piano economico. Sui nuovi arrivi di ispettori garantisco che tutto il personale dell'Ispettorato non solo ha fiducia impaziente, ma sta cercando di dare una mano più urgente possibile per aiutare tutte le organizzazioni pubbliche che possono accelerare questa messa in servizio.

Infine, proprio sul lavoro dell'ispettorato faccio alcune ultime battute. Il decreto legislativo n. 149 del 2015 ha creato l'Agenzia unica, che si chiama Ispettorato nazionale del lavoro. Il dato importante non è soltanto il ricomprendere Ispettorato del lavoro, INPS e INAIL con un processo di assorbimento che ancora non è stato compiuto, ma il muovere quest'Agenzia dall'idea che oggi la realtà chiede in modo più forte di avere un'unica visione strategica in materia di contrasto a qualsiasi forma di illegalità del lavoro. Un'unica visione strategica vuol dire avere degli strumenti culturali, cioè delle persone preparate, in materia di analisi del territorio, di analisi del mercato, di conoscenza di una data realtà economica, ma soprattutto di avere a disposizione non un numero di ispettori, ma una forza ispettiva maggiore.

Infatti, da oltre cento anni l'Ispettorato del lavoro ha in sé come dipendenza funzionale e non gerarchica i cosiddetti Carabinieri dei nuclei ispettorato del lavoro (NIL). È l'unico organo di vigilanza nel nostro Paese che fruisce al proprio interno di una forza dell'ordine. Possiamo avere tutti gli ispettori che vogliamo presso qualsiasi ente, ma quando si va in un cantiere e quando si va in un'azienda agricola devi accerchiare quel

cantiere. Non si può suonare al campanello ed entrare aspettando che ti dicano di avere dieci lavoratori in nero. Devi accerchiare, devi andare con decine di persone e con una strategia di accertamento dei fatti; devi studiare prima la realtà e dove andare non solo in senso economico, ma anche in senso topografico.

Questa Agenzia unica è la visione non coordinata, ma unificante dal punto di vista tecnico, giuridico, strategico, come capacità ispettiva e anche come memoria ispettiva. Poi deve coordinarsi con le Regioni che hanno una competenza generalizzata in materia di sicurezza.

Ciò avviene e deve avvenire sempre di più non soltanto nel nostro Paese, ma a livello europeo: abbiamo l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro e abbiamo l'Agenzia europea del lavoro (ELA). Non possiamo pensare, come stiamo facendo, di coordinarci con altri Paesi europei e poi avere un problema di coordinamento all'interno del nostro Paese.

Noi dobbiamo rispondere in modo unitario; non possiamo pensare che un ispettore francese o tedesco che ha bisogno di fare degli accertamenti in Italia deve prima informarsi su cos'è l'INL, l'INPS, l'INAIL, l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA) e le altre attività e poi capire il soggetto cui rivolgersi. È ovvio che questa *intelligence* unica o unificante è ormai dato normativo acquisito, ma rientra nel mio progetto riorganizzativo dell'INL portarlo a tutte le implicazioni possibili in rapporto con tutti gli enti, nello spirito della massima leale collaborazione istituzionale.

Sono a disposizione per altri approfondimenti.

PRESIDENTE. La ringraziamo molto per la sua chiarissima e completissima relazione.

Lascio ora la parola ai colleghi che intendono porre domande.

RUOTOLO (*Misto-LeU-Eco*). Dottor Giordano, le rivolgo anzitutto gli auguri di buon lavoro. Devo dire che sono rimasto colpito, perché lei ha delineato un quadro drammatico, anche come analisi, sul quale sono pienamente d'accordo. In tema di sicurezza e di sfruttamento non dobbiamo tornare all'Ottocento, ma dobbiamo guardare al 2050. Il processo più grande è quello che riguarda i *rider* nella ricca Milano: si tratta di un'impresa rapace, che mette in discussione il tema dei diritti. Dove non ci sono diritti c'è sfruttamento; dove non ci sono diritti e c'è sfruttamento, c'è l'insicurezza sul lavoro, perché il punto centrale è il profitto, è fare soldi. Non c'è altro da dire.

Lei ha parlato prima dei Carabinieri. Sono rimasto colpito da un episodio di cronaca, che ci racconta e delinea bene il suo ragionamento: per sfuggire a un controllo dei Carabinieri, un imprenditore ha nascosto per sei ore, in una stanza blindata, 43 dipendenti in nero; è accaduto a Melito, in provincia di Napoli, ricorda? C'erano 78 dipendenti, di cui 43 in nero e soltanto 21 regolari; la paga quotidiana era di 20 euro.

Questo ci racconta non il passato, cioè il campo arso dal sole, dove purtroppo – ahimè – c'era quella donna in Puglia, Paola Clemente, morta

d'infarto. Quindi attenzione a voler negare: noi non neghiamo nulla, ma sono veramente d'accordo sul suo tentativo di unificazione, volto ad avere una cabina di regia unica (l'Agenzia unica). Attenzione, l'azione penale è obbligatoria; però è chiaro che, se in provincia di Milano mi accorgo che ci sono degli incidenti sul lavoro in determinate situazioni lavorative e ho in mano dei risultati e delle analisi, mi devo porre un problema di logistica. È come quando si parla del problema dell'insicurezza nelle città: vorremmo tutti avere un carabiniere o un poliziotto in ogni via, però c'è anche un'idea investigativa e di lavoro, facendo in modo che il percorso ispettivo segua le emergenze del territorio, per essere chiari, perché è indubbio che a Bergamo ne occorrerebbero 118 e a Lecce 104. Quindi c'è questa tematica.

Le pongo invece il tema dei minori. Nella delibera istitutiva della nostra Commissione, al secondo punto dei compiti viene indicato l'accertamento della presenza dei minori nelle attività lavorative. Nell'ultimo rapporto dell'Associazione Bruno Trentin, del 2013, vengono indicati presuntivamente circa 260.000 minori impegnati in Italia in lavori illegali. Eppure, nel rapporto da voi pubblicato nel primo trimestre del 2021, viene precisato di aver accertato soltanto quindici irregolarità di lavoro minorile nel settore terziario e zero casi di irregolarità nei settori dell'agricoltura, dell'industria e dell'edilizia. Ma la posso portare personalmente nella rotonda di Villa Literno o di Castelvoturno.

C'è il tema che lei ha già individuato, quello della necessità di avere più ispettori, però la sua struttura ha bisogno di cercare il lavoro illegale; deve cercarlo. Allora non solo si pone un problema formativo, che riguarda i nuovi ispettori, ma voi avete anche bisogno di coordinarvi con la magistratura ordinaria e con le forze investigative. È chiaro che, se lei va in un'industria, come quando ci va anche la Guardia di finanza, prima o poi l'errore c'è sempre, l'evasione c'è sempre (non c'è ombra di dubbio), sia da un punto di vista contrattualistico che da un punto di vista di sicurezza sul lavoro. Quello ci sarà sempre. Però, attenzione, cerchiamo di capire: perché poi leggiamo del minore ferito o morto? Non è difficile sapere, con il *pour parler* e il passaparola. È un tema di politica dell'ispettorato e di come agire con le forze investigative.

Quand'ero più giovane e facevo un altro mestiere, mi organizzavo con la Squadra mobile, con i Carabinieri e con il sindacato dei lavoratori: bisognava andare nel cantiere edile, circondarlo e poi beccare il lavoro nero, gli immigrati e quant'altro. Penso soltanto alle immagini dei bambini che ci vengono dal mondo. Ci sono alcuni lavori dove quelli che producono meglio sono gli infanti, i bambini; queste situazioni non le troviamo solo in India, in Cina o in Perù, ma le troviamo anche a casa nostra.

ROMANO (M5S). Signor Presidente, ringrazio il dottor Giordano per il quadro chiaro e completo che ci ha delineato. Giungano a lui anche le congratulazioni e un augurio di buon lavoro per il prestigioso, nonché alquanto delicato, ruolo che gli compete.

Detto questo, volevo porre due domande molto brevemente. Lei ha citato la riforma del 2015, quindi il decreto legislativo n. 149, che ha istituito l'INL, con l'idea di avere un'agenzia ispettiva che si occupasse

della vigilanza in materia di lavoro e di legislazione previdenziale e sociale, accorpando anche le competenze di altri organi. A sei anni dall'emanazione del decreto legislativo n. 149 e a tre o quattro anni dall'entrata a regime di questa riforma, lei non ritiene che essa vada completata o comunque perfezionata? Sappiamo tutti che c'era un vizio di fondo: si tratta di una riforma teoricamente valida, ma il vizio più grande è che fu voluta o, meglio, realizzata a costo zero. Se secondo lei va completata o perfezionata, che ruolo possono assumere, in questa « controriforma » (per così dire), gli enti previdenziali e assicurativi, che hanno delle esigenze a tutti note?

La seconda domanda riguarda invece il discorso sul testo unico, in particolar modo la frammentazione delle competenze in materia di sicurezza del lavoro. Lei ha citato l'articolo 13 del testo unico, tenendo presente che comunque le ASL hanno più che altro una competenza in materia prevenzionistica. Secondo lei, è possibile ripristinare *in toto* in capo allo Stato le competenze nella materia in esame, da espletare evidentemente in parallelo con le ASL stesse? Visto che ha citato la procura del lavoro, che ruolo potrebbe avere la stessa nel coordinamento delle attività, visto che gli articoli 5, 6 e 7 del testo unico, che si occupano di coordinamento, a tredici anni dall'entrata in vigore del testo unico sono sostanzialmente rimaste lettera morta?

Un'altra domanda forse fuori traccia è la seguente: in che termini il testo unico va completato e aggiornato alle esigenze diverse di cui lei parlava e che nel giro di pochi anni cambiano?

Mi riallaccio, infine, all'osservazione poc'anzi fatta dal collega Ruotolo. Effettivamente la vigilanza, oltre che sull'attività di prevenzione e formazione, si fonda non soltanto sulla quantità di uomini, ma anche sulla qualità dell'attività di *intelligence*, in modo che si possa avere un'efficace azione. Da questo punto di vista, ritengo che una condivisione efficace, reale ed efficiente delle banche dati, che in Italia latita su vari fronti, potrebbe essere una buona via per evitare una situazione in cui i dati ci riportano circa quattordici casi di minori – se non sbaglio, questa era la cifra che ha citato il collega Ruotolo – mentre studi e percezioni reali sul campo ci dicono ben altro.

PRESIDENTE. Vorrei fare una domanda anch'io. Lei, dottor Giordano, a un certo punto ha parlato di unità di obiettivi e ha indicato che sullo sfondo c'è la procura nazionale del lavoro: questo può essere l'orizzonte verso cui andare. Ma di qui ad allora, quali sono gli strumenti, al di là dell'Agenzia, che possono essere attivati per arrivare ad avere una capacità di controllo unitario e un'azione soprattutto unitaria?

In secondo luogo, le faccio una richiesta di chiarimento. Lei ha parlato di zona grigia e ha fatto esplicito riferimento alle cooperative e ai contratti di somministrazione. Dalla documentazione che sto raccogliendo e che trasmetterò quanto prima alla Commissione in vista di un'audizione specifica sul comparto della logistica, noto come ci sia da parte perlomeno di quasi tutte le Regioni che ho interpellato una reticenza o una mancanza di elementi informativi relativamente al tema.



Se escludo una Regione che ci ha fornito una visione di dettaglio di quante sono le cooperative, le società e gli addetti, non ho avuto risposte in qualche modo plausibili da nessuna Regione. Non so come interpretare questo: se sia una mancanza di organizzazione su chi comunque ha un controllo definito costituzionalmente, oppure se ci sia – immagino di no – una reticenza ad avviare indagini e approfondimenti su uno dei temi cruciali per la sicurezza sul lavoro.

Sappiamo che i centri logistici sono un coacervo di problemi, soluzioni ai problemi, ma anche elusioni delle condizioni reali del lavoro.

Ciò mi ha preoccupato particolarmente e vorrei capire se nella sua attività precedente, ma anche nella sua attività di magistrato, lei abbia potuto verificare essere questo un punto di grande debolezza dell'attività ispettiva, ma anche attiva, dello Stato e delle Regioni per contenere il fenomeno che, come abbiamo visto, porta con sé problemi drammatici.

*GIORDANO.* Signor Presidente, posso rispondere e continuare sulle sollecitazioni alle domande che sono state poste.

Innanzitutto mi permetto di dire che condivido l'analisi del senatore Ruotolo, che ha citato purtroppo proprio uno dei tanti casi, che conferma. Tranne il caso del porto di Rapallo, non ho citato nel merito nessuna attività per non andare a sviluppare un'analisi, anche se si tratta di sentenze già giudicate, partendo solo da una sommatoria di casi concreti. Credo che qui si tratti di qualcosa di più della sommatoria.

Il senatore Ruotolo, però, ha citato un caso che mi consente di cogliere l'occasione per trarre conferma rispetto a quanto dicevo. Nel laboratorio di Melito venivano fatte delle borse griffate, che è un po' il tema da cui partivo: chi paga una borsa 2.000 euro non ha proprio bisogno di pagare un operaio 20 euro al giorno. È evidente che questo scarto non è dato da un piccolo imprenditore che ha poco e sfrutta chi ha meno; qui si tratta di un meccanismo economico che consente comunque di approfittare quando si produce non in India, in Pakistan, in Turchia ma in provincia di Napoli. Ciò accade anche a Prato e possiamo decuplicare questi esempi. L'esempio mi serve per dare una risposta non retorica, spero.

Di quelle quarantatré persone chi se ne è occupato? Sto cercando di sostenere in varie sedi – ringrazio per avermi ascoltato oggi – un tema che non abbiamo ancora nella normativa. L'ispettorato potrebbe – qualcosa l'ha già fatta e mi impegno a sviluppare questa cosa – prendere in carico le vittime. Vi cito dei dati che vengono da alcune squadre mobili della Polizia e da alcuni reparti operativi dei Carabinieri. Si è accertato in un'azienda uno sfruttamento lavorativo e ci si è accorti che un lavoratore dormiva, come è capitato, in mezzo ai maiali (sto citando dei casi di cronaca e non di fantasia); quel lavoratore non sapeva dove andare a dormire la sera. Almeno fino a quel momento aveva un alloggio disumano e indegno, ma dal momento in cui il suo datore di lavoro è stato arrestato lui non ha nemmeno quello. Ciò vale a maggior ragione per i minori.

L'idea di avere degli strumenti incisivi – vengo ad altre risposte sollecitate dal Presidente – non si devono fermare alla prevenzione e all'organo di vigilanza, come ci richiamava anche il senatore Romano, ma

anche a degli strumenti *post* accertamento, di presa in carico. Saranno minori, saranno i quarantatré di Melito, ma sono migliaia in questi mesi.

Ho portato qui i dati degli accertamenti dei Carabinieri del NIL: non si tratta di decine, ma di centinaia e centinaia di persone in tutto il territorio. L'idea di misurare l'intervento dello Stato non al fine di accertare un illecito, ma di promuovere un'elevazione della dignità, che ovviamente passa attraverso la rimozione dell'illecito, è quella di prendere in carico e di guardare a questi illeciti dalla parte delle vittime e anche dalla parte del mercato. Ricordiamoci infatti che la vittima, oltre alla persona fisica sfruttata, è anche lo stato sociale, che ha perso in quel momento e deve recuperare tutto quello che gli è stato sottratto con quell'illecito.

Il senatore Romano ha toccato un punto importante. Questo processo legislativo non è iniziato con il decreto legislativo n. 149 del 2015, che ha istituito l'Agenzia unica, ma si è completato con l'adozione di tale provvedimento. Questa normativa è in vigore da sei anni; su di essa si discute, piace o non piace, ma comunque è una norma che esiste. Mi sono soffermato prima sull'aggettivo « unica », per dire che l'unicità è competenza ed è specializzazione. Vorrei ora soffermarmi, sulla scorta della domanda del senatore Romano, sul concetto di agenzia. Perché è stata creata un'agenzia e non un ente, un organismo, un ulteriore dipartimento o un'ulteriore competenza di qualche altro ente? Perché c'era e c'è la necessità di un soggetto autonomo e indipendente che agisca, cioè che abbia degli strumenti operativi ad esso attribuiti dalla legge. E questi strumenti operativi – mi ricollego ad alcuni risvolti delle domande del senatore Romano – sono non soltanto la concentrazione delle competenze, ma anche le banche dati. Oggi abbiamo ancora difficoltà ad avere un collegamento e un'interoperabilità con le banche dati di INPS, INAIL e degli altri enti a cui vogliamo accedere. Questo non vale soltanto per la competenza statale, ma vale soprattutto per quelle regionali; oggi una ASL, se sta elevando una sanzione a carico di un'impresa, non sa se quell'impresa è stata già sanzionata altrove, ma sa soltanto se è stata sanzionata presso il proprio ruolo territoriale. Questa è ovviamente una visione riduttiva; se ci si sposta di qualche chilometro, quell'impresa risulta immune da qualsiasi sanzione.

Allora non c'è soltanto il tema del completamento, come diceva il senatore Romano, ma c'è anche qualcosa di più, o forse di meno, qualcosa di più semplice: dobbiamo applicare la legge che già esiste, perché il decreto legislativo n. 149 ci consente questo e noi ora finalmente, come numero e come interoperabilità, dobbiamo adempiere a quello che la legge ha stabilito. Si parlava prima del quadro costituzionale. Si badi: l'articolo 117 della Costituzione attribuisce alle Regioni la legislazione concorrente in materia di tutela della sicurezza e della salute sul lavoro, ma non dà alle Regioni necessariamente la competenza in materia ispettiva. Sono due cose diverse. Faccio un altro esempio: l'urbanistica in Italia è oggetto di legislazione concorrente. Le Regioni legiferano in materia urbanistica, ma a nessuno è mai venuto in mente di dire che solo le Regioni possono accertare un reato urbanistico. Lo accerta la Polizia locale, ma lo può accertare anche la Guardia di finanza. Alla competenza legislativa non

corrisponde l'esclusiva regionale della competenza accertativa e ispettiva; peraltro si creerebbe una sorta di « federalismo ispettivo » (scusate il neologismo), che non avrebbe alcun senso, alcuna legittimità e alcuna costituzionalità.

Il senatore Romano ha richiamato l'attenzione sull'articolo 13 del testo unico, che distribuisce o almeno fa un'attività ricognitiva al 2008 delle competenze statali e regionali in materia di sicurezza; questo è un articolo ricognitivo che meriterebbe di essere rivisto proprio per quanto riguarda l'attività ispettiva. A questo proposito ritengo – e non sono l'unico, perché credo di essere in buona compagnia di illustri costituzionalisti – che l'articolo 117 della Costituzione non ci limita in questo ripensare gli organismi di vigilanza. Però il punto più stuzzicante dell'intervento del senatore Romano è quello sulla qualità degli interventi. Non solo concordo, ma evidenzio ulteriormente che è necessario avere interventi in qualsiasi campo ispettivo, non solo in materia lavoristica; ma in questo campo ancora di più, perché la rivoluzione che è avvenuta nel diritto del lavoro negli ultimi vent'anni, dalla riforma Biagi in avanti, è un qualcosa che non è accaduto in nessun altro campo del diritto (penale, amministrativo o civile). Questa enorme evoluzione è dovuta a ragioni sociali, politiche ed economiche; ma non siamo stati al passo di questa evoluzione. Ciò adesso diventa urgente, a seguito di quello che abbiamo vissuto nell'ultimo anno, che ha gravato moltissimo sul mondo del lavoro.

Il tema della qualità degli interventi riguarda non solo il momento ispettivo, ma – come ho cercato di evidenziare prima – anche il momento precedente all'ispezione, cioè l'acquisizione di dati e di informazioni e lo studio di determinate fattispecie (economiche, imprenditoriali e giuridiche), per poi intervenire. L'ispezione non è una cosa che si fa a caso e a sorpresa, per « beccare » un datore di lavoro con un illecito e poi fargli pagare una sanzione amministrativa o un'ammenda, ma è qualcosa che avviene a seguito di un accertamento di *intelligence*. Essa pertanto richiede la preparazione in materia previdenziale degli ispettori dell'INPS e dell'INAIL, che hanno una grande esperienza e competenza in materia, tant'è che il decreto legislativo n. 149 ne prevede l'assorbimento. Sarebbe impraticabile un'applicazione completa di questo decreto, ma soprattutto un'applicazione efficiente. Oggi, infatti, le norme si misurano non in base alla pena che viene applicata o alla somma che viene riscossa, ma in base alla loro efficienza, andando a verificare fino a che punto riescono a conseguire il risultato per cui sono state scritte. Non è un'analisi economica, del tipo si applica la legge e si vede quanto ha incassato lo Stato. Se muovessimo da questa idea, non dovremmo perseguire il reato di furto nei supermercati o il reato di corruzione, perché alla fine lo Stato non recupera nulla; però deve esercitare comunque la potestà penale.

Sono importanti la qualità dell'ispezione e la qualità dell'Agenzia unica. Sottolineo « agenzia », prima ancora che « unica »; l'unicità è un postulato dell'agenzia e non c'è nessuna materia in Italia che viene affidata a più agenzie. L'Agenzia del demanio si occupa di tutto il demanio, l'Agenzia delle entrate si occupa di tutte le entrate; e così con le altre

agenzie. Non abbiamo una redistribuzione o una sub-distribuzione di competenze, non l'accetteremmo; questo è già nella norma.

Il Presidente, che ringrazio per la sua osservazione, pone il dito in una piaga importante. Se mai avremo una procura nazionale del lavoro, che in molti auspichiamo, come può essere realizzata questa unità di obiettivi? Posso rispondere con un'affermazione quasi contro-provocatoria: prima ancora che unità, servono obiettivi chiari e bisogna scegliere, con 4.800 ispettori, in che direzione andiamo oggi, in che direzione andiamo a settembre oppure a ottobre, tenendo conto di tantissime variabili (economiche, geografiche, sociali, sanitarie, eccetera). Altrimenti non riusciremo ad arginare il tema delle morti sul lavoro.

Non è possibile che parliamo – mi riferisco a fatti gravi anche di queste ore – di morti sul lavoro dopo che sono accadute. Dobbiamo studiare prima perché accadono, e ciò già viene fatto in tante sedi: in sede giudiziaria, lo fanno l'INPS, l'INAIL, l'Ispettorato nazionale del lavoro, le ASL, gli organi di coordinamento. È questo che ci danneggia: la pluralità di analisi e la mancata fusione in un unico soggetto.

La domanda sulle Regioni e sulla zona grigia mi consente anche di sottolineare un dato. L'articolo 13, che è stato già citato più volte, alla fine prevede un comma che stabilisce che le somme percepite dagli organi di vigilanza delle ASL in materia di accertamenti attraverso il decreto legislativo n. 758 del 1994 (le somme pagate dal datore di lavoro o da altri cui viene contestato questo e si estingue il reato) vanno in un apposito capitolo di bilancio della Regione al fine di essere reinvestite in materia di prevenzione. Nel 2008 il legislatore statale ha quindi voluto che il lavoro delle Regioni dal punto di vista del profitto – torno quindi all'analisi economica di cui parlavamo prima – rimanesse nelle casse della Regione per essere reinvestito in termini di prevenzione.

Ho cercato di capire in questi anni se questo vincolo di bilancio previsto dalla legge sia stato sempre rispettato, ma non sono arrivato a un dato, quindi non vi posso sottoporre nessun esito, ma certamente è una valutazione che andrebbe fatta. Qualcuno dovrebbe chiedere alle Regioni cosa hanno fatto di quei soldi, a cosa sono stati destinati. Alcune Regioni, per esempio, li hanno utilizzati per assumere nuovi ispettori; altre li hanno utilizzati per attività preventiva a favore delle imprese; altre per acquistare impianti, macchinari o strumentazione da fornire agli ispettori. Certo è che questa norma ha una sua efficienza particolare. Ce ne sono poche di queste norme nel nostro ordinamento. Mi riferisco a quelle che prescrivono che, quando prelevi una somma per un certo illecito, deve tornare a prevenire quel tipo di illecito, quasi ci fosse una restituzione utilitaristica di questo, che è una cosa molto utile, però diventa quasi una sanzione di scopo: ti sanziono in modo da prevenire altri illeciti di questo tipo per vedere se questo ha funzionato. Certo, se l'albero si vede dai frutti, negli ultimi dieci anni i morti sul lavoro non sono diminuiti. Quindi, come vengono distribuiti con venti decisioni diverse – ogni Regione decide come gli pare – è un po' fuori dal tema della legislazione concorrente tra Stato e Regioni.

Non so se ho risposto a tutto. Anche il tema della banca dati penso di averlo già trattato.

PRESIDENTE. C'erano le questioni delle cooperative e la logistica.

*GIORDANO.* Mi erano sfuggite.

Nella realtà economica abbiamo un tema che si è acuito con la pandemia, cioè l'importanza della logistica che, come sappiamo, ha avuto un incremento notevole durante il *lockdown* e che ha cambiato l'organizzazione del terziario.

È stato accertato in moltissime sedi ispettive, investigative e processuali che il nucleo della logistica si serve di impianti, apparecchiature, dipendenti, automezzi rintracciati in appalto da cooperative. Come detto prima, alcune sono cooperative vere, altre sono cooperative che rispondono semplicemente al bisogno di poter avere dei lavoratori pagati non secondo un contratto collettivo, ma secondo la quota di associazione nella cooperativa per uscire dal meccanismo contrattuale e, in aggiunta, da tutte le tutele contrattuali: non pensiamo semplicemente alla retribuzione, ma a tutto il sistema delle tutele che potrebbe occuparci per giorni.

Il controllo sulle cooperative dal punto di vista tecnico è contestualmente il controllo sugli appalti e subappalti: una cooperativa, vera o finta che sia, nella logistica – fermiamoci solo a questo campo senza andare oltre – ha senso solo se poi può avere in appalto quel servizio; altrimenti non ha senso. Sembra una banalità, però l'accertamento con le banche dati di cui parlava il senatore Romano e le forze ispettive INPS e INAIL – quindi la conoscenza del sistema previdenziale e assicurativo – sono due facce della stessa medaglia. L'appalto serve – come si dice con un termine troppo elegante per la realtà che stiamo descrivendo – a esternalizzare. Ciò vuol dire semplicemente far fare a qualcun altro sotto la sua responsabilità, scaricando su altri e abbattendo completamente le relazioni sindacali, perché non ho più dipendenti con cui avere a che fare, però sono formalmente in regola. Si tratta di due facce della stessa medaglia.

Sulla logistica è molto più chiaro, ma vale in tutti gli appalti. Con appalti o, a maggior ragione, subappalti nell'ambito della logistica le cooperative molto spesso non fanno altro che fornire manodopera e autisti che guidano i camioncini e che distribuiscono i pacchi nella nostra città. Non sono appalti che richiedono una grande conoscenza tecnica, scientifica, una particolare competenza o una specializzazione, come può avvenire quando la ditta ha bisogno di un servizio o di una fornitura di particolare pregio.

Questo aspetto si contrasta con uno studio e un intervento mirato, che ha bisogno non soltanto del momento ispettivo, ma anche dell'assorbimento in queste forze delle ottime competenze degli ispettori INPS e INAIL. Non è più ipotizzabile mandare in una ditta di logistica dove si muovono centinaia di automezzi al giorno – questa è la realtà – quattro ispettori dell'INPS o dell'INAIL che, seppur estremamente competenti, non hanno la capacità militare di bloccare enormi capannoni, di identificare tutte le persone che stanno lavorando lì e di chiedere a ciascuno di essi da chi dipende, quale orario fa, quanto viene pagato, qual è il suo ruolo e, quindi, che verità c'è dietro al fatto che risulta socio di una cooperativa. Bisogna andare lì avendo studiato queste cose prima, avendole misurate, avendo

contezza dei contratti di appalto e intervenendo perché sono due facce della stessa medaglia.

Non so se si chiude il cerchio, ma torniamo all'idea di un unico controllo competente e poliedrico, che ovviamente fa perdere anche meno tempo alle imprese. Questi controlli non avvengono in dieci minuti; molte volte avvengono per giorni o per settimane, quindi rischiano anche di intralciare la buona gestione dell'impresa.

PRESIDENTE. Ringrazio il nostro ospite per il contributo offerto ai nostri lavori. Direi che questa è stata una delle audizioni cruciali per il prosieguo del nostro lavoro.

Dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 16,05.*

**Audizione del Presidente del CNEL – 11<sup>a</sup> seduta – 16 settembre 2021**

*Interviene il Presidente del CNEL, professor Tiziano Treu, accompagnato dal dottor Andrea Petrella, capo ufficio stampa, e dal professor Michele Faioli, consigliere del CNEL.*

*I lavori hanno inizio alle ore 13,35.*

**SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso il resoconto sommario e il resoconto stenografico, nonché, ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento interno, attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione via *web TV*.

**PROCEDURE INFORMATIVE****Audizione del Presidente del CNEL**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Presidente del consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), professor Tiziano Treu, accompagnato dal dottor Andrea Petrella, capo ufficio stampa, e dal professor Michele Faioli, consigliere del CNEL.

Ringrazio il professor Treu per la disponibilità e gli cedo immediatamente la parola.

TREU. Signor Presidente, la ringrazio per questa opportunità e saluto tutti i presenti, molti dei quali sono amici e colleghi. Vi ringrazio per l'opportunità che mi date di rivedere questa bellissima sala che ho frequentato nei miei lunghi anni senatoriali; è sempre un piacere tornarvi.

Come da prassi, abbiamo preparato un documento molto dettagliato, che però vi non leggerò integralmente; lo consegno alla Commissione e mi limiterò qui a fare una sintesi soffermandomi sui punti che considero più importanti. Vi ringrazio anche del fatto di avermi precedentemente inviato documentazione e resoconti di audizioni svolte, che mi sono state molto utili.

La relazione che vi ho consegnato e che riassumerò è il frutto di una discussione su queste materie che il CNEL ha svolto coinvolgendo istituzionalmente le rappresentanze principali delle organizzazioni sindacali e datoriali. Si tratta pertanto di un documento che riflette – e mi fa piacere sottolinearlo – una visione condivisa. Non è sempre così e faccio un esempio: in questo periodo ci stiamo occupando di un documento sulla riforma fiscale e, come potete immaginare, la condivisione unanime a tal proposito non c'è. Mi fa invece piacere evidenziare che sul tema della sicurezza sui luoghi di lavoro ci sia stata una condivisione; oltretutto, questo è un tema che il CNEL ha seguito da molto tempo e già un paio di anni fa il CNEL è stato audito su uno specifico disegno di legge in materia.

Il tema della sicurezza sul lavoro è più che mai drammaticamente attuale, anche se personalmente lo seguo da molto tempo, perché il testo unico sulla sicurezza, ossia il decreto legislativo n. 81 del 2008, mi ha impegnato per due o tre anni di lavoro nella Commissione lavoro; è stato un lavoro molto complicato e mi sembra abbia dato dei risultati importanti, ma che vanno aggiornati.

I due fattori che rendono questo tema ancora più attuale e molto acutamente presente sono i seguenti. Innanzitutto cito la ripresa economica, perché purtroppo quando c'è una ripresa economica si verifica anche un'impennata degli incidenti (anche se non dovrebbe succedere, è così). Dopo molti faticosi anni di calo, come sapete tutti, adesso si verifica un'impennata. Il secondo fattore è l'emergenza Covid, che non è ancora finita anche se mi sembra che sia sempre più in via di controllo (anche grazie, secondo me, all'introduzione di uno strumento come il *green pass*).

L'attualità pone anche un'altra questione, a cui mi limito solo ad accennare per il momento: questa è una materia che, come altre, viene sottoposta alla accelerazione delle innovazioni tecnologiche e organizzative, che vediamo *in progress*, perché tutte queste hanno impatto su nuovi rischi, nuove debolezze, malattie professionali (quanto a queste ultime, bisogna pensarci perché è una seconda linea di analisi che è sempre stata un po' arretrata). Si tratta quindi di un tema attuale, ovviamente da ripensare, anche se abbiamo dei precedenti molto importanti.

Vengo al terzo punto che vorrei esporvi. Non vi sommergerò di dati perché l'INAIL vi avrà già lungamente intrattenuto, ma sottolineo un punto che sicuramente avete presente ma che mi ha colpito: l'andamento degli infortuni è legato molto alle caratteristiche dei settori, alla tecnologia, all'organizzazione oltre che al fattore umano. La cosa che è sempre più chiara, anche se l'avevo immaginata e percepita da tempo, è il nesso con l'irregolarità e l'illegalità del lavoro. Questo si sapeva già, ma ci sono dei dati emblematici sui vari tipi di irregolarità: dal lavoro nero al sommerso e a quello grigio. I nessi sono impressionanti sia a livello italiano che europeo. Citiamo tra l'altro una fonte che non è considerata spesso: Eurostat ha delle comparazioni molto interessanti di dati, visto che ormai siamo in Europa sempre di più. La direttiva europea del 2019 sulle condizioni di lavoro trasparenti sottolinea molto l'importanza dell'accertamento di queste condizioni trasparenti a fini del controllo e del contrasto delle irregolarità, che poi ricade ed ha impatto sulla infortunistica. Tra le proposte, le iniziative e le ipotesi da attuare, su cui mi soffermerò alla fine, c'è anche un discorso di educazione al contrasto dell'illegalità generale.

È sempre una sorpresa notare quanto i controlli e le segnalazioni dei rappresentanti per la sicurezza mostrino la gravità del fenomeno del sommerso; sono rimasto colpito dal fatto che la media dell'irregolarità accertata è sopra il 50 per cento: metà dei controllati sono irregolari. Un altro dato interessante è che le punte dell'irregolarità si toccano nel settore alloggi e ristorazione (73 per cento) e nella logistica (71 per cento). Stiamo osservando – ahimè – molto la logistica (caso Amazon e quant'altro). Al terzo posto vi è l'edilizia (una volta era il primo); al quarto posto l'agricoltura; infine il settore misto delle attività artistiche, sportive e di



intrattenimento, che ha un tasso di irregolarità molto alto (oltre il 60 per cento). Quest'ultimo dato colpisce perché riguarda un settore diversificato, se volete anche moderno-ludico, però così disperso da sfuggire ai controlli. I dati mostrano pertanto come il fenomeno sia legato ai vari settori e alla loro evoluzione.

Se volete un dato confortante, ma neanche troppo, vi dico – non so se questo ve lo aveva già riferito l'INAIL – che siamo sotto le medie europee: i nostri indici sono al di sotto – seppur di poco – della media europea sia in termini di infortuni, sia in termini di eventi mortali. Va detto, però, che questi indici stanno risalendo e se consideriamo anche gli incidenti stradali – gli infortuni *in itinere* – questi indici sono invece al di sopra della media europea. Ricordo che, quando ero Ministro dei trasporti, i morti sulle strade erano 7-8.000; adesso sono molto diminuiti, ma pesa anche questo.

Un altro dato che conoscevamo, ma che colpisce, è la crescita nel settore sanità e assistenza, perché nell'anno passato si sono verificate infezioni e contagi che sono da considerarsi infortuni. Questi dati li troverete meglio dettagliati nella relazione e, a mio parere, richiedono una meditazione.

Un altro punto che più si avvicina alla nostra attività di analisi e di vigilanza, che è continua, è che le parti sociali sono molto attente. Non è vero che si piange solo il giorno dopo l'infortunio: c'è veramente un'attività continua e la prova è che questo documento è frutto della raccolta di una serie di deposizioni e di rapporti che nel tempo ci sono arrivati da tutte le parti, sia sindacali che datoriali – sottolineo l'apporto datoriale – con una notevole convergenza di analisi e di proposte. In altri settori questo non si verifica; tanto per fare un esempio, qualche giorno fa discutevamo delle cosiddette *tax expenditures*, che sono uno dei punti acuti della riforma fiscale, e su quel punto invece il dissenso è molto forte.

Citavo prima questa nostra deposizione, che se desiderate leggere è riportata in sintesi. Ebbene, nel 2019 depositammo l'Atto Camera n. 1266, il cui primo firmatario era Guglielmo Epifani (mi pare ci fosse anche Michele Lepore, che venne in audizione). Abbiamo depositato una memoria che sembrava molto interessante, c'è stato un grosso dibattito, ma mi dispiace dover dire che quel disegno di legge è fermo lì da tempo; se voi lo disepelliste e ovviamente lo aggiornaste, sarebbe una cosa positiva.

PRESIDENTE. Qui però siamo nell'altro ramo del Parlamento.

TREU. Potete però fare un'opera di sollecito, di stimolo, come vasi comunicanti.

PRESIDENTE. Anche di denuncia.

TREU. Esattamente.

Dicevo prima della necessità di adattamento e di rafforzamento. Sul punto abbiamo avuto una discussione anche tra noi. Sono convinto che il testo unico per la sicurezza sul lavoro del 2008, il decreto legislativo n. 81,

sia un buon documento, tant'è vero che ha resistito ed è stato utile, ma anche questo va rivisto – se volete prendere questo impegno – dal momento che vi sono nuovi rischi sia per l'infortunistica, sia – ancora di più, secondo me – per le malattie: le malattie da stress e le psicosi erano ignote, perché vivevamo in un secolo robusto, il secolo dell'acciaio, in cui le cose si vedevano e si toccavano, mentre oggi l'immateriale penetra anche nelle persone.

Un tema ancora più delicato che stiamo analizzando da un altro punto di vista – in questo il professor Faioli è maestro – è il problema dell'*algorithmic management*, perché ormai c'è questa idea che le tecnologie intelligenti sostituiscano molte funzioni del datore di lavoro; su questo addirittura c'è un documento agghiacciante dell'Unione europea sulle prospettive. Ebbene, questo cambia anche la nostra ottica: se c'è un *management* che non è più umano o che comunque si fa fatica a controllare, si dovrà pure adattare anche l'idea di prevenzione e di controllo al fatto che c'è una macchina intelligente al posto di un caporeparto.

Nella discussione che abbiamo avuto, le parti sociali – forse per la loro visione – hanno convenuto sulla necessità di rivedere il testo unico, ma l'aspetto veramente grave – su questo a mio parere hanno ragione – è l'implementazione, l'organizzazione, il controllo, la prevenzione. Quello è il vero punto, che non esclude l'altro, ma come in molte altre riforme, anche buone, secondo la mia lunga esperienza l'implementazione registra spesso dei *décalage* drammatici (e questo è il caso). Basti pensare alla riforma del 2015, che avevo visto avviata, che istituiva l'Ispettorato nazionale del lavoro, in cui venivano accorpate le funzioni di vigilanza e di ispezione del personale ispettivo originariamente alle dipendenze di Ministero del lavoro e delle politiche sociali, INPS e INAIL. Ebbene, quella riforma è rimasta così manchevole ed inattuata che la fusione e l'accorpamento, invece di rafforzare questo strumento, che è fondamentale, hanno aggravato un rischio che c'è tuttora, che è quello dello scoordinamento tra gli organismi di controllo e delle ripetizioni.

Ricordo che allora vi furono delle resistenze fortissime, perché tutti i corpi esistenti non vogliono estinguersi per fusione o per incorporazione, ma l'argomento allora era *ne bis in idem*, ovvero evitare che le imprese venissero perseguite due o tre volte da diversi soggetti per le stesse cose. L'idea era questa, ma restavano fuori le Aziende sanitarie locali. Anche questa parte, che invece è stata formalmente deliberata, non è implementata e non solo perché mancano degli organici – perché queste 2.000 nuove assunzioni promesse sono ancora *in itinere*, ammesso che lo siano – ma proprio perché non c'è mai stata la fusione. È sempre molto difficile fare fusioni di questo tipo. Per fare un esempio cito il caso dell'INPS, dove ho fatto un passaggio come commissario straordinario: l'accorpamento fra INPS e INPDAP è stato deliberato più di dieci anni fa, eppure i due enti sono ancora corpi separati, il che è veramente un guaio, perché si tratta di due linguaggi diversi. Tutti hanno detto, quindi, che questo è un aspetto fondamentale, oltre all'allargamento dell'organico.

La pluralità degli interventi e delle competenze è deleteria, quindi uno dei primi interventi da porre in essere sul piano della normativa, ma

soprattutto dell'organizzazione, è l'armonizzazione delle competenze, oltre che delle strutture. Lì sorge un problema ulteriore nel rapporto con le Aziende sanitarie locali, perché le linee guida dell'Ispettorato vengono dal centro dal Ministero, mentre quelle per le ASL vengono dalle Regioni e queste ultime, come si sa, sono tante e – ahimè – troppo variegate. Se dovessi dirvi, quindi, qual è il punto fondamentale da monitorare nei prossimi tempi è questo, ma certamente anche l'aggiornamento.

Venendo ad altri punti, siamo molto attenti – come tutti, immagino – alle implementazioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza, e la quinta missione ha un'importanza notevole nella lotta al sommerso, con un programma di azione molto importante fino al 2024, che prevede molti di questi punti: coordinamento degli interventi, *governance*, incentivi per gli interventi. Per questo la vogliamo monitorare attentamente e abbiamo dei gruppi specifici che seguiranno nei prossimi anni (il professor Faioli segue uno di questi).

Infine, a titolo di indicazione, occorre ovviamente fare queste cose cui ho accennato, ma sicuramente bisogna finalizzare meglio gli interventi già esistenti. Sappiamo bene quali sono le aree critiche – a suo tempo veniva fatta una mappatura delle zone a maggiore incidenza di infortunistica e di malattia, che credo siano aggiornate – e quindi occorre concentrare su quelle gli sforzi. Non si tratta solo delle piccole imprese, ma anche tutta la materia degli appalti, proprio per l'incrocio con l'illegalità, è un'area da monitorare e in particolare su cui concentrare gli sforzi.

Alla fine abbiamo sottolineato molto, ma non per amor di difesa del nostro ruolo, che il ruolo delle parti e delle rappresentanze soprattutto nei luoghi di lavoro è decisivo, ma è evidente che nei luoghi in cui c'è una presenza solida di queste strutture, soprattutto decentrate, ci sono meno dinamiche di infortunistica. Le zone non presidiate, ad esempio molte piccole imprese in cui quelle strutture non sono presenti, sono chiaramente più scoperte. Abbiamo tutto l'archivio dei contratti e si può vedere che in Italia la media di copertura della contrattazione decentrata, che dovrebbe essere il modo immediato di verificare giorno per giorno, in realtà è del 20 per cento, con delle punte in qualche settore (parliamo delle aziende sopra i quindici dipendenti, che è lo standard normale). Capirete che tutta quella zona è praticamente senza controlli.

Ovviamente noi vogliamo utilizzare anche il nostro archivio – di cui il dottor Faioli è un esperto – per chiarire l'uso e rafforzare la contrattazione collettiva e soprattutto per questi fini e anche a livello anche decentrato, anche per stimolare la formazione: l'educazione alla sicurezza va alimentata perché cambiano i rischi e le situazioni, quindi bisogna che si faccia uno sforzo ulteriore.

Abbiamo detto poco sulla parte sfruttamento-caporalato, perché ci siamo dedicati di più alla parte sicurezza generale, però a suo tempo abbiamo dato sostegno al disegno di legge in materia, poi divenuto legge. Abbiamo cominciato ad analizzare il fenomeno del caporalato e abbiamo rilevato alcuni elementi che citiamo alla fine del nostro documento e che possono essere utili. Abbiamo un organismo che segue le vicende degli immigrati ed abbiamo un ordine del giorno molto articolato per gli aiuti,

l'inclusione e strumenti per gli immigrati, che sono coloro che spesso soffrono di più di questo.

Abbiamo anche sollecitato, con una nostra iniziativa di legge, l'attuazione di una Convenzione del 2001 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) sulla sicurezza e la salute in agricoltura, e che giace abbandonata dall'Italia. Approfito quindi per sollecitarvi a proposito della nostra iniziativa, perché questo è uno dei settori in cui l'OIL dà delle regole che devono essere applicate da tutti. Abbiamo preso l'impegno di monitorare queste vicende e, in particolare, perché non sta funzionando la legge n. 199 del 2016 contro lo sfruttamento. Ho ascoltato l'ottima audizione di Bruno Giordano, direttore capo dell'Ispettorato nazionale del lavoro: non basta inasprire le sanzioni e non basta neanche fare una generica prevenzione; bisogna mettere in moto tutti gli strumenti teoricamente già in atto. Come dice appunto l'ispettore, che se ne intende: se lasciamo che siano i caporali a controllare il territorio e non mettiamo moto le istituzioni e gli strumento di sostegno, l'inasprimento delle sanzioni non basta. Su questo il CNEL dice poco nella relazione, ma più avanti vorremmo seguire questo settore ed eventualmente essere riascoltati in questa sede.

*FAIOLI.* Signor Presidente, riprendo qualche spunto che riguarda in particolare il nostro archivio dei contratti collettivi. Come sapete, presso il CNEL sono depositati per legge i contratti collettivi sottoscritti dalle parti e noi ne raccogliamo oltre novecento.

*TREU.* Quelli nazionali.

*FAIOLI.* Esatto. Questo è un caso unico nel panorama internazionale, però è indice di una situazione che determina una serie di riflessioni, che noi al CNEL in alcune commissioni o gruppi di lavoro stiamo svolgendo in questa consiliatura. Io ne sottolineerei tre con riferimento ai temi della sicurezza sul lavoro e dello sfruttamento. Il primo è già stato indicato dal presidente Treu: la presenza di contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni più rappresentative determina, da una parte, una maggiore sicurezza sul lavoro e, dall'altra, blocca forme di sfruttamento, di abusivi o di quasi schiavitù. Quella contrattazione collettiva sottoscritta dalle organizzazioni più rappresentative, come diceva il Presidente, ha un valore – esagero però credo che sia importante dirlo – istituzionale, nel senso che riesce a garantire una protezione e una consapevolezza sociale delle condizioni di lavoro.

Dove vi è una contrattazione collettiva pirata, cioè sottoscritta da organizzazioni con minore rappresentanza, questo livello di garanzia – ahimè – non c'è. I settori che segnaliamo nella nostra memoria lo indicano ampiamente: i settori maggiormente esposti a questo tipo di rischio sulla sicurezza sul lavoro e sullo sfruttamento sono settori dove vi è – e qui la correlazione è rilevante – il maggior numero di contratti collettivi: nel terziario ce ne sono 260 depositati presso il CNEL, di cui meno di dieci sottoscritti da CGIL, CISL e UIL. Capite bene che ci sono quindi altri 240 contratti sottoscritti da organizzazioni minori e che probabilmente lasciano

spazio per forme abusive di sfruttamento. È una correlazione importante che può condurre la vostra Commissione a fare una riflessione sull'importanza di sostenere la contrattazione collettiva con norme di legge che possano permettere alle parti sociali di svolgere una funzione istituzionale di controllo.

Mi collego al secondo punto sottolineato anche dal Presidente nel *memorandum*. L'esperienza pandemica ci ha insegnato, mediante i protocolli sulla sicurezza di marzo e aprile, che se si intende davvero monitorare l'applicazione delle norme serve accompagnare l'attività dell'Ispettorato e di tutti gli organi deputati a ciò con cabine di regia paritetiche. Questo noi l'abbiamo indicato, infatti i protocolli di marzo e aprile 2020 hanno ben funzionato perché, da una parte, hanno avuto una contrattazione decentrata che ha portato a terra i contenuti di quei protocolli nazionali e li ha introdotti a livello aziendale e territoriale; dall'altra, ha spinto la funzione di questi gruppi paritetici, le cosiddette cabine di regia, che avevano la funzione di verificare nel tempo la corretta applicazione dei protocolli sul Covid. Sono cose che possono apparire anche banali, cioè il distanziamento e la mascherina, però è un fatto di cultura; poi ciò si estende facilmente all'uso dell'elmetto, agli scarponcini e quant'altro.

Una terza riflessione che mi pare interessante svolgere, sempre con riferimento al *memorandum* e al tema della contrattazione collettiva, è la seguente: l'attività dell'Ispettorato – questo emerge da alcuni gruppi di lavoro – è un'attività ben fatta ed efficace nella misura in cui l'ispettore non solo abbia una piena conoscenza delle norme di legge, ma anche una piena conoscenza delle norme di contratto collettivo. A tale riguardo c'è un problema serio: come fa un ispettore a conoscere novecento contratti collettivi, teoricamente tutti applicabili ?

*TREU*. Più 50.000 decentrati.

*FAIOLI*. Pertanto, il CNEL – e ne abbiamo parlato già con il nuovo direttore – vuole creare una sinergia per permettere agli ispettori di utilizzare il nostro archivio, non solo come *repository* dei contratti (che servirebbe a poco), ma attraverso una serie di strumenti che possano permettere agli ispettori più esperti e a quelli nuovi di conoscere il dettaglio: i livelli retributivi, le norme di protezione ed altre cose che attengono alle tutele dei lavoratori e che possono limitare il più possibile lo sfruttamento e l'abuso dei lavoratori e delle lavoratrici.

*PRESIDENTE*. Sono informazioni molto utili e molto significative: i numeri hanno questa capacità di evocare immediatamente il dato di realtà.

*FLORIS (FIBP-UDC)*. Signor Presidente, ringrazio il professor Treu per quanto esposto in questa audizione, che è di particolare interesse. Dovrò esaminare in maniera più attenta la memoria che è stata depositata, ma certamente la nostra Commissione, su forte impulso del Presidente, sta già analizzando alcuni dei punti che essa conteneva, soprattutto per quello che riguarda lo studio degli infortuni sul lavoro e la loro influenza sugli aspetti

economici. È vero, infatti, che l'infortunio crea un aggravio di costi nel settore sanitario – è scritto anche nella relazione –, previdenziale, assicurativo ed altri; la dimensione totale sicuramente sfugge, perché ogni episodio è considerato quasi a sé, ma gli episodi ripetuti creano sicuramente un aggravio di costi per la nostra società.

Lei suggerisce di riprendere il disegno di legge presentato dal CNEL il 16 settembre 2020 con riguardo alla Convenzione dell'organizzazione internazionale del lavoro (OIL), proposta che naturalmente ci premureremo di esaminare anche in Commissione, con l'obiettivo – sono certo – anche di introdurre una legislazione che agisca in maniera veramente forte sul fronte della prevenzione. Lei ha illustrato quali sono i punti carenti della prevenzione: in particolare, ha inserito tra le strutture che sono maggiormente soggette agli infortuni sul lavoro le piccole strutture, composte in gran parte da lavoratori irregolari, le quali sicuramente sul fronte della prevenzione agiscono male sia in termini di formazione, sia a livello di controllo. È chiaro che in questo caso gli ispettori daranno una mano nel controllo, ma a mio avviso bisogna agire molto anche sull'educazione nelle imprese e dei piccoli imprenditori, affinché si abbia una reale riduzione del fenomeno infortunistico e comunque un particolare interesse da parte loro alla sicurezza. Su questo ritengo che il presidente Bressa e tutti i colleghi commissari siano particolarmente sensibili.

Naturalmente, se ci sarà qualche altro aspetto da discutere, faremo ricorso anche alla grande esperienza del professor Treu.

ROMANO (M5S). La ringrazio, professor Treu, per la sua disamina e per i tanti spunti di riflessione che ci ha fornito e che non ripercorrerò. Alcuni dei punti che ha toccato mi hanno impressionato ed hanno catturato un po' di più la mia attenzione. Lei ha citato il testo unico per la sicurezza del 2008, un ottimo testo che però evidentemente deve essere aggiornato, ma ancor prima ritengo debba essere completato, perché buona parte dei decreti, a distanza di tredici anni, non hanno mai visto la luce, e credo vada adattato alle nuove esigenze che nel corso di tredici anni sono cambiate. L'esperienza del Covid ci insegna come gli scenari facciano presto a cambiare.

Lei ha parlato anche del decreto legislativo del 14 settembre 2015, n.149, un testo nato con un fine nobile, che è quello di evitare la sovrapposizione delle verifiche in materia di vigilanza. Quella riforma forse è stata carente in alcuni punti, innanzitutto perché è una riforma effettuata a costo zero; una riforma di quel tipo, nella quale bisogna far sposare anime diverse, forse avrebbe necessitato di un impegno economico più ampio. Inoltre, a distanza di sei anni e di quattro anni dall'entrata a regime della stessa, ancora manca di un coordinamento efficace e forse sarebbe il caso di mettere mano al decreto n. 149 per correggere il tiro, per completare, per perfezionare quella riforma e far sì che l'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, che con quella riforma si istituisce, abbia gli stessi poteri delle agenzie che fanno capo al Ministero dell'economia e delle finanze, perché sappiamo che ad oggi non è propriamente così.

Infine, accolgo con favore quanto è stato detto sulla condivisione delle banche dati, perché ritengo che sia assolutamente necessaria un'azione pubblica, oltre che di vigilanza in senso lato sotto l'aspetto repressivo, prima di tutto sul fronte della prevenzione e questa si fonda, come è stato detto, anche su un'impostazione culturale. Un'azione efficace ed efficiente necessita non soltanto di un incremento di personale, perché è chiaro che si deve disporre di un *pool* di esperti, di personale preparato sotto ogni punto di vista, ma anche degli strumenti idonei. Ritengo che la condivisione delle banche dati in ogni campo sia uno dei punti fondamentali per poter rendere efficace ed efficiente questa azione, quindi ben venga la proposta.

Per fare un esempio, una delle competenze dell'Ispettorato del lavoro è quella di recuperare i crediti patrimoniali attraverso un istituto disciplinato dalla legge, che è la cosiddetta diffida accertativa, che consente di fornire al lavoratore il titolo esecutivo per poter poi recuperare il credito. Ebbene, una delle difficoltà più grandi sta proprio nell'accertamento tecnico per poter stabilire il *quantum* del reato. Credo quindi che una condivisione anche con il CNEL sia un passaggio fondamentale in questo percorso di crescita condivisa.

La vorrei porre una domanda, in conclusione. Lei parlava di un efficace coordinamento a largo spettro, perché diceva che, laddove c'è il nero, è più grande il rischio che possano esserci degli infortuni e che le norme in materia di sicurezza del lavoro possano essere violate. Visto che ha citato anche il direttore capo dell'Ispettorato, il dottor Giordano, quanto lei ritiene utile l'idea di una procura nazionale del lavoro? Vi è un disegno di legge depositato in Senato che attende di essere calendarizzato a breve in questo percorso sinergico.

Oggi abbiamo due binari paralleli e il rischio effettivo – l'abbiamo visto proprio con il Covid – è che vi siano direttive addirittura confliggenti tra l'Ispettorato nazionale del lavoro, che fa capo al Ministero del lavoro, e le ASL, che fanno capo alle Regioni e al Ministero della salute. Ripeto, abbiamo un esempio plastico di questa contraddizione nelle direttive in materia di Covid, con una nota dell'INL che era in parte confligente con una nota del Ministro della salute. In questa azione di coordinamento delle direttive, quanto può essere utile l'istituzione di una procura nazionale del lavoro?

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al professor Treu, vorrei ringraziarlo, perché tanta parte del lavoro che abbiamo attivato corrisponde alle sollecitazioni che lei ha fatto. In particolare, perlomeno per quanto mi riguarda, lei ha acceso due lampadine su temi che io in qualche modo davo per scontato, nel senso che non attribuivo loro l'importanza che invece dalla sua relazione emerge. Mi riferisco ad esempio alla questione dell'attuazione della Convenzione dell'OIL. La cosa alla quale non avevo pensato, che mi sfuggiva e che invece è importantissima, sono i contratti collettivi nazionali e che cosa viene previsto all'interno di essi con riferimento alla sicurezza sul lavoro. Questo sarà un lavoro estremamente importante e molto utile, anche se molto complicato.

Ci sono novecento contratti collettivi nazionali, anche se applicati sono solo duecentosessanta, pochissimi dei quali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali nazionali, e questo ci dà l'idea della dimensione titanica del lavoro. Non avendo però noi alcuna ambizione di risoluzione, quanto semmai di sollecitazione al Parlamento e al Governo di intervento nella materia, quelli esposti saranno sicuramente dei temi che dovremo tenere presente.

*TREU.* Signor Presidente, intanto su questo, come diceva il professor Faioli, speriamo anche di poter sfoltire il numero dei contratti, Inoltre, vorremmo fare un'analisi dei contenuti almeno di quelli principali, in modo che un ipotetico ispettore possa consultarli rapidamente. Questo è un servizio pubblico, quindi ci mettiamo a maggior ragione a vostra disposizione.

Non sono un esperto del tema, quindi sull'idea della procura nazionale del lavoro posso solo dire che mi sembra un qualcosa che possa essere utile a diritto vigente. Le attività dell'Ispettorato del lavoro e delle ASL sono orientate da linee guida, che sono spesso molto importanti. Ma se una iniziativa viene dal Ministero e un'altra confliggente viene dalle Regioni, allora non ci siamo. Se queste linee guida, per quanto riguarda gli aspetti in cui si incrociano le competenze, fossero concordate in Conferenza Stato-Regione sarebbe un passo avanti: questa è una cosa che si può fare e che vi invito a sollecitare. Come sempre, non basta scrivere le leggi, ma bisogna applicarle; ma questo si potrebbe fare in sede di Conferenza Stato-Regioni.

**PRESIDENTE.** Ringraziamo il professor Treu e i suoi collaboratori per la disponibilità.

Dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 14,15.*



**Audizione del Presidente di Assologistica, dottor Umberto Ruggerone  
- 12<sup>a</sup> seduta - 23 settembre 2021**

*Interviene il presidente di Assologistica, dottor Umberto Ruggerone, accompagnato dal dottor Giovanni De Ponti, responsabile delle relazioni istituzionali.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,10.*

**SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**

PRESIDENTE. Avverto che della seduta odierna verrà redatto il Resoconto sommario e il Resoconto stenografico e che la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione via web TV.

**PROCEDURE INFORMATIVE**

**Audizione del Presidente di Assologistica, dottor Umberto Ruggerone**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del dottor Umberto Ruggerone, presidente di Assologistica, accompagnato dal dottor Giovanni De Ponti, responsabile delle relazioni istituzionali.

Cedo subito la parola al dottor Ruggerone.

RUGGERONE. Signor Presidente, ringrazio lei e tutta la Commissione per l'attenzione che volete porre su un settore come il nostro, che non ha sovente la possibilità di presentarsi e sottoporre le proprie caratteristiche e le proprie peculiarità davanti ai decisori pubblici. Questo per noi è un momento molto importante, di cui vi ringraziamo.

Il tema della logistica è sicuramente molto importante. La logistica in questo momento nel nostro Paese, come comparto complessivo, è quello che occupa più persone dopo il commercio: stiamo parlando di circa un milione di persone, che lavorano quotidianamente nell'ambito della logistica. La nostra associazione rappresenta oltre 250 aziende e più di 70.000 dipendenti, che ogni giorno garantiscono a questo Paese la possibilità di lavorare, produrre e acquistare: in sintesi, di vivere. Non c'è nulla di incrociabile con lo sguardo che non abbia avuto una qualche gestione logistica: materie prime, prodotti semilavorati, prodotti finiti e a fine ciclo. Qualunque componente della nostra esistenza attraversa le catene della logistica.

Questo settore, nel corso degli ultimi diciotto mesi (i diciotto mesi che hanno cambiato gran parte della nostra vita e la nostra stessa concezione dell'esistenza), ha dimostrato di essere in grado di far continuare a vivere questo Paese, anche nei momenti di maggiore criticità. Ricordo in maniera commossa il ringraziamento che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti volle tributare a tutti gli operatori della logistica e del trasporto, per aver garantito, durante il periodo più duro del primo lockdown, che tutti

tristemente ricordiamo, che il nostro Paese non avesse carenze di approvvigionamento. Ricordo le telefonate convulse nelle notti del 6, 7 e 8 marzo 2020, quando bisognava comprendere come far proseguire viaggi già in corsa di treni, merci, navi e autotreni; telefonate che fortunatamente hanno avuto un esito positivo, grazie alla collaborazione e a quel primo atteggiamento positivo – mi permetto di dirlo – che abbiamo colto da parte della politica nei confronti di un settore che in quel momento ha dimostrato tutta la propria importanza.

Vengo al tema oggetto dell'audizione. Come aziende della logistica, abbiamo affrontato l'emergenza Covid offrendo tutta la nostra disponibilità, anche considerato che dovevamo assumerci l'onere e il rischio di lavorare in quei giorni, quando tutti gli altri potevano e dovevano rimanere protetti nelle proprie case. Noi invece abbiamo dovuto chiedere ai nostri dipendenti, ai nostri lavoratori e collaboratori di continuare la loro attività. Siamo stati le prime aziende ad approvvigionarsi di dispositivi di protezione individuale, a mettere a punto dei protocolli e ad applicarli, ancor prima che lo facessero le aziende produttive, gli uffici e le altre attività (ovviamente restando secondi solo al sistema sanitario), affinché si potesse continuare a lavorare. Questo ha dato risultati importanti e ha garantito che tutti potessero continuare ad operare.

Abbiamo addirittura registrato – mi fa piacere evidenziarlo – un'accelerazione impressionante nell'efficientamento delle nostre aziende, nell'adozione di nuove procedure e nello sviluppo tecnologico, avendo dovuto, gioco forza, remotizzare e informatizzare gran parte delle nostre procedure. Lo dico in una battuta: erano anni che chiedevamo che fosse informatizzato il flusso di documenti e informazioni che normalmente regolano il trasporto delle merci ferroviarie e con la pandemia siamo riusciti ad ottenerlo nel giro di pochi giorni. Quello della pandemia non è sicuramente un tema su cui fare battute, ma se vorrete approfondire l'aspetto dello sviluppo che le nostre aziende hanno avuto negli ultimi diciotto mesi, vedrete quante di queste hanno fatto un salto che, nei loro programmi, prevedevano di fare in un orizzonte temporale di cinque anni. Tutto è stato fatto in meno di diciotto mesi e i dati, anche economici, lo dimostrano: l'accelerazione dell'e-commerce, ma anche della comprensione da parte dei cittadini del valore della logistica.

Una recentissima indagine dell'INAPP, commissionata da Confetra, ha dimostrato come sia salita di tre volte la percezione da parte dei cittadini dell'importanza cruciale della logistica. Lo sottolineiamo anche noi da tempo e chiediamo che la logistica venga riconosciuta come servizio pubblico essenziale, perché consente al Paese, alle aziende e ai consumatori di continuare a vivere il loro quotidiano. Non siamo un servizio sostituibile o evitabile, ma siamo parte integrante della catena del valore e generiamo più o meno il 10 per cento del PIL di questo Paese.

Abbiamo recentemente rinnovato il contratto di lavoro della logistica, sottoscritto lo scorso maggio da ventiquattro sigle datoriali e sindacali: è un risultato di cui siamo fieri. Possono essere fatte diverse valutazioni sui contenuti del contratto e sull'accordo che è stato raggiunto, ma noi lo abbiamo ottenuto con la soddisfazione di tutte le parti. Abbiamo già iniziato

a ragionare e a lavorare con i sindacati su quello che vogliamo fare in occasione del prossimo rinnovo. Capiamo, infatti, che questo settore sta vivendo un'accelerazione vertiginosa, come dicevamo prima, e che questa rappresenta un'opportunità, ma anche un rischio. Il rischio è che questa importante spinta all'innovazione divarichi il già presente spazio tra la realtà lavorativa e l'impianto normativo che la sottende. Ecco perché vogliamo portare avanti l'impegno, soprattutto con le parti sindacali con cui ci confrontiamo su tantissimi aspetti, affinché questo spazio non diventi occupabile da chi non lavora nella logistica e non è parte di questo settore.

Sono stato nominato presidente di Assologistica un giovedì, alle ore 12; la prima lettera che ho firmato, alle ore 15 di quello stesso pomeriggio, era rivolta al ministro Orlando e chiedeva un incontro urgente. Alle 8,30 del mattino successivo un sindacalista moriva tragicamente in un incidente proprio nel corso di una manifestazione, in un sobborgo di Novara. Io sono di Novara: conosco quel territorio e quelle aziende. Non erano aziende di logistica, ma non importa (non sono qui a fare dei distinguo); qualcuno stava manifestando davanti a un magazzino e qualcun altro stava lavorando per quel magazzino. Questi due uomini si sono scontrati e uno dei due è morto. Il ministro Orlando, per mezzo della sua segreteria, ha avuto la particolare sensibilità di cogliere che quella lettera era stata spedita il giorno precedente e ci ha chiamati (la lettera l'ha scritta il mio validissimo compagno di avventure Giovanni De Ponte), chiedendoci sostanzialmente come mai avessimo scritto il pomeriggio prima, visto che in tanti avevano scritto il giorno dopo.

Prima della mia nomina, avevamo incontrato tutti i nostri iscritti e avevamo ben presente la situazione occupazionale e di tensione che si viveva in alcuni contesti; quel giorno volevamo presentarla al Ministro e confrontarci su alcune proposte che avevamo già strutturato con i nostri iscritti, per evitare il più possibile che quegli scontri che si erano registrati a Lodi, a Piacenza e si stavano registrando anche quel mattino potessero degenerare in qualcosa di più di gestibili schermaglie. Ahinoi, non è stato così. Detto questo, siamo andati avanti su questo percorso e abbiamo presentato al ministro Orlando un'idea che stiamo strutturando meglio e che lui ha sposato, dandoci anche alcune suggestioni su come procedere: abbiamo suggerito che si possa, anche in collaborazione con le esperienze che sono state avviate di monitoraggio del settore della logistica, mettere a disposizione dei nostri associati, delle imprese e di tutta la comunità, strumenti adeguati affinché si possa lavorare nella piena sicurezza e nel pieno rispetto delle previsioni del contratto nazionale del lavoro, che nel nostro caso non prevede il subappalto, se non in determinati casi. Se lo prevede, ma è un tema non in discussione, il contratto nazionale del lavoro prescrive che i subappalti avvengano nel pieno rispetto di quanto stabilito nello stesso con riferimento al settore della logistica e del trasporto delle merci.

Le nostre sono aziende di logistica conto terzi: mi rendo conto che per chi non è del settore può sembrare una sfumatura, magari un po' bizantina, ma le nostre aziende sono quelle a cui la produzione e il commercio affidano i prodotti affinché arrivino al posto giusto, al momento giusto e al

costo giusto. Noi amiamo definire questa la versione più virtuosa della logistica, perché esistono tante forme di logistica. Consideriamo, ovviamente, tutta la logistica allo stesso livello; per questo motivo ci consideriamo un'associazione di filiera, non di categoria. All'interno di Assologistica, anzi del mondo della logistica (non voglio farne una questione di insegne o di colori) abbiamo terminalisti portuali, addetti al trasporto intermodale (su treno, gomma o aereo), addetti alla gestione dei magazzini e al trasporto dei farmaci; quando usciva sui giornali la notizia che stava arrivando un farmaco, erano gli operatori della logistica a fare quel servizio. Abbiamo poi chi trasporta opere d'arte o chi trasporta il food italiano nel mondo e le nostre eccellenze. Per questo siamo una filiera molto estesa. Abbiamo un contratto nazionale che rappresenta tutti questi lavoratori allo stesso modo, sia che si tratti del terminalista portuale, sia che si tratti del restauratore che sposta un Caravaggio da San Luigi dei Francesi a San Pietroburgo. Per noi è sempre logistica e questo è il nostro settore.

Ovviamente dobbiamo garantire il lavoro nella piena sicurezza di tutti i nostri lavoratori, perché senza i nostri lavoratori questo lavoro non esiste. Stanno accadendo due fenomeni che guardiamo con moltissima attenzione ed io personalmente guardo con grande favore: il primo e più importante che evidenzio è che molti dei più grandi gruppi logistici operanti nel nostro Paese stanno valutando l'internalizzazione del servizio; stanno cioè avviando con noi e con le parti sindacali gli accordi affinché tutto quello che fino ad oggi è stato affidato all'esterno, a società SRL o a cooperative, venga internalizzato tramite assunzioni dirette da parte di queste aziende. Secondo gli ultimi tre accordi a cui ho avuto modo di partecipare, anche se ovviamente sono seguiti dai nostri funzionari, stiamo parlando di più di 2.000 persone che, nell'arco dei prossimi sei mesi, da un'occupazione meno stabile magari in ambiti di società o altre organizzazioni, passeranno a contratti a tempo indeterminato in grandi gruppi. Questo è un fenomeno molto interessante, perché ci dà anche delle prospettive dal punto di vista occupazionale. È stata appena presentata da GI Group un'indagine a cui abbiamo collaborato: tutti i trend occupazionali della logistica, non solo italiani (ma quelli italiani con qualche punto in più rispetto a quelli europei), nei prossimi cinque-dieci anni hanno previsioni di crescita a due cifre.

L'altro fenomeno a cui stiamo assistendo è che non troviamo le persone da occupare: ad esempio mancano gli autisti, come avrete avuto modo di leggere su tutti i giornali, con titoli magari anche un po' spinti (ma è giusto che la stampa lavori così), del tipo « A rischio i regali di Natale », ma state tranquilli che i regali di Natale non sono a rischio. C'è tuttavia un tema serio: in Inghilterra il carburante ed alcune catene di supermercati in questo momento vengono riforniti dall'esercito; non ci sono camionisti e non ci sono macchinisti.

Un'altra associazione, nostra amica, si è presa l'onere di scrivere al Ministero dei trasporti denunciando una situazione poco simpatica dal punto di vista dell'occupazione nel mondo delle imprese ferroviarie; non sarò, quindi, io a riprenderla in questa sede, ma sicuramente una riflessione occorre farla. Manca personale in magazzino; il più grande plant di logistica

sviluppato in questo Paese, il migliore d'Italia e probabilmente uno dei migliori d'Europa, ha una ricaduta occupazionale prevista di 2.000 persone nell'occupazione diretta. La logistica – ci insegnano i maestri olandesi di logistica – ha delle ricadute nell'indotto diretto e indiretto, primario e secondario di 2,3-2,7: se ci sono 2.000 assunti diretti, dovete fare il conto di quanto è l'indiretto. Ebbene, questo plant logistico con un orizzonte di 1.800-2.000 assunzioni ha 600 assunti e non riesce più a trovare nessuno.

Stiamo lavorando con la formazione e con gli IFTS e in Lombardia si stanno ottenendo dei buoni risultati. Tenete conto che la logistica nel nostro Paese è per il 45 per cento attestata in una circonfenza il cui centro sta in Piazza del Duomo a Milano e il cui raggio è di cinquanta chilometri. Quindi, è molto attiva la Regione Lombardia, ad esempio con i finanziamenti diretti alle aziende che assumeranno autisti. Il costo per diventare autista oggi è intorno agli 8.000 euro: sono costi importanti e la Regione Lombardia si è attivata in tale direzione. Noi auspichiamo come associazione nazionale che in tutto il Paese si possano avviare politiche di questo tipo. Qualche proposta interessante è stata fatta anche sulla ricollocazione di dipendenti di aziende che – ahinoi – stanno chiudendo o delocalizzando. Sono tutte attività su cui ci stiamo concentrando.

Torno alla proposta del ministro Orlando, perché voglio porvela come suggestione. L'idea è mutuata da esperienze che sono già state condotte, ad esempio in Emilia Romagna, con il settore delle carni. Sostanzialmente si tratta di creare, in accordo con gli enti regolatori e con le parti sociali, dei cruscotti informativi presso cui le imprese si possano rivolgere per avere contezza, nel momento in cui stanno per assegnare degli incarichi, del pieno rispetto – formalmente certificato da un ente – delle prerogative previste dai contratti e dalle leggi, in modo che si possa lavorare nella loro totale osservanza, soprattutto evitando la concorrenza sleale. Questo è infatti un tema su cui voglio chiudere: chi non lavora rispettando le regole danneggia innanzitutto noi imprenditori corretti. L'impegno che vogliamo portare avanti con i sindacati, come ci ha giustamente indicato il Ministro, è quello di avere un sistema che sia regolato e nel pieno rispetto delle regole. Non pongo il tema della legalità, perché non è un tema che si pone, ma pongo il tema del rispetto delle regole.

Nella relazione che vi abbiamo consegnato ci sono ulteriori dettagli che, se volete, possiamo approfondire. Sono disponibile a rispondere ad eventuali domande.

FLORIS (*FIBP-UDC*). Signor Presidente, come cittadini, oltre che come politici, conosciamo indubbiamente il tema della logistica, la sua complessità e la sua diffusione su tutto il territorio nazionale. A noi in questo momento interessa prevalentemente il tema della sicurezza sul lavoro, pur apprezzando le richieste che già conosciamo per il miglioramento delle infrastrutture, che sono alla base di una buona logistica in generale.

Per quanto riguarda i temi della sicurezza, mi sono documentato leggendo il vostro ultimo contratto collettivo nazionale di lavoro, sottoscritto nell'arco di quest'anno, come lei giustamente ci ha riportato.

All'interno del contratto di lavoro mi ha fatto un enorme piacere riscontrare la presenza di un termine che a noi è molto caro, quello della « formazione » e soprattutto della « formazione continua », perché riteniamo che un momento fondamentale per la sicurezza del lavoro sia la prevenzione. Si previene con tanti sistemi, uno dei quali è la formazione.

Le faccio i complimenti, dottor Ruggerone, per averci illustrato il vostro impegno quotidiano e la dimensione della logistica. Pur apprezzandola, non mi sarei però aspettato che il settore occupasse circa 800.000 dipendenti e che avesse una dimensione simile. Si parla di grandi industrie e la vostra è sicuramente una grande associazione che merita un interesse particolare da parte nostra. D'altra parte il presidente Bressa si è speso molto sull'audizione odierna, perché abbiamo constatato l'importanza del settore. La sicurezza è formazione continua. Sono sicuro che la formazione non riguarderà solo la transizione delle aziende verso la digitalizzazione o una maggiore informatizzazione, ma riguarderà anche i temi della sicurezza.

DORIA (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, rivolgo anzitutto i miei complimenti al dottor Ruggerone, perché c'è sempre da imparare. Come docente universitario, non posso che sostenere il discorso della formazione. Però da sardo, così come il senatore Floris, sottolineo che il problema della logistica si associa alla problematica delle infrastrutture e dei trasporti.

Noi viviamo una condizione in cui tutto quello che abbiamo detto è sicuramente fondamentale per portare avanti un progetto di rilancio, anche alla luce dell'importanza del 9 per cento del PIL che gira sulla logistica. È importante fare squadra per cercare di riempire quel gap fondamentale che noi definiamo continuità territoriale dei passeggeri e delle merci, infrastrutture e ovviamente regole di libero mercato (che altrimenti, senza quello, non ci sono). Noi faremo la nostra parte, ma invito voi, che avete un ruolo e un peso importante, a tenere a mente che sviluppare la logistica è un argomento importante, con le potenzialità che può avere la Sardegna come hub al centro del Mediterraneo.

PRESIDENTE. Vorrei fare anch'io alcune osservazioni. Innanzitutto la ringrazio per la chiarezza con cui ha illustrato la situazione e le vostre intenzioni. Credo che vada sottolineato in modo particolare quanto lei ha detto relativamente a uno dei due fenomeni che ha evidenziato, cioè la volontà di internalizzare i servizi da parte dei più grandi operatori della logistica. Credo che questa sia una prospettiva di grande importanza e interesse; proprio perché ritengo che sia una prospettiva decisiva, le vorrei sottoporre alcune questioni per chiarire meglio, facendo riferimento alla relazione che ci ha consegnato.

Nel testo della relazione a un certo punto fate riferimento esplicito all'utilizzo delle cooperative e dite che lo fate per l'ovvia ragione che offrono un livello di flessibilità importante. Questo è sicuramente un dato di verità, ma è del tutto evidente – l'abbiamo registrato anche in altri settori diversi dalla logistica – che c'è una certa opacità dal punto di vista delle garanzie relative alla sicurezza del lavoro da parte di alcune coope-

rative. Abbiamo avuto modo di verificare, dai sopralluoghi che abbiamo fatto, delle realtà molto complicate (direi anche più che complicate, ai confini con il malaffare), da parte di cooperative che hanno una loro dinamica e una loro dimensione e con le quali voi vi rapportate. Quali sono gli strumenti che avete per far sì che questo tipo di « degenerazione » (uso questo termine per semplificare) della flessibilità possa essere tenuta sotto controllo ?

Anche la seconda questione fa riferimento alla relazione che ci ha consegnato. Il settore della logistica è caratterizzato dal ricorso all'outsourcing ed è evidente perché questo accada. Voi dite una cosa molto importante, cioè che gli operatori logistici sono spesso parte lesa delle violazioni da parte di consorzi, cooperative e società. Anche qui, quali sono gli strumenti che avete per controllare e tenere entro limiti accettabili questo fenomeno ?

La terza e ultima osservazione riguarda una questione molto delicata, che noi abbiamo osservato in molti settori dell'attività economico-produttiva italiana: lo svilupparsi di organizzazioni sindacali di base senza una diffusa rappresentatività, come anche lei dice, che hanno messo in atto forme di proteste illegali e violente. Questo è un fenomeno che non riguarda solo la logistica, ma abbiamo verificato riguardare praticamente ogni settore produttivo (non parliamo dell'agricoltura e non parliamo di alcuni settori del mondo della produzione). Poiché questo è un tema in qualche modo decisivo, quali sono gli strumenti che adottate ? Lei ritiene che il contratto nazionale, che ha definito alcuni aspetti in maniera puntuale e precisa, sia uno strumento sufficiente ? Oppure ritiene che sia necessario avviare iniziative collaborative – come lei auspica, ma non ho capito quali possano essere – volte a potenziare e difendere la cornice di legalità nel settore della logistica, a tutela in primis dei lavoratori, attraverso l'introduzione di pattuizioni tese a rafforzare l'impegno alla trasparenza e al rispetto delle regole di una libera e sana concorrenza ? Vorrei chiederle di essere più preciso rispetto a queste iniziative.

MONTEVECCHI (*M5S*). Signor Presidente, ringrazio il dottor Ruggerone per essere qui con noi oggi.

Ho pochissime domande e inizio subito con la prima: se ho capito bene, voi, come Assologistica, avete presentato un documento al ministro Orlando. È già stato presentato o è ancora in fase di lavorazione ? Se è già stato presentato, avrei piacere se lei potesse enunciarci, anche solo per titoli, i punti contenuti nel documento.

La seconda domanda riguarda i corsi per diventare autista. Lei ha fatto riferimento alla Regione Lombardia, quindi mi sembra di capire che non ci sia un'omogeneità tra le Regioni nell'erogare questo tipo di corsi e forse bisognerebbe contemplare una sorta di linee guida e di indirizzo per omologare l'offerta formativa, che immagino sia demandata alle Regioni, come per i corsi di formazione in altri settori. Le volevo chiedere conforto su questo.

Vorrei poi tornare brevemente su un'altra questione. Recentemente il settore della logistica si è meritato i sentiti ringraziamenti di tutti per averci

assicurato gli approvvigionamenti anche nel momento del lockdown totale, quando era davvero molto difficile anche svolgere le attività quotidiane più banali e approvvigionarci dei prodotti più basilari per la nostra vita. Purtroppo, però, come anche lei ha richiamato, la logistica è assunta alle cronache nazionali anche per altri fatti, alcuni dei quali certamente legati a scelte aziendali, talvolta di delocalizzazione o cessazione di rami di azienda in Italia, per continuare o implementare altri rami presenti in altri Paesi o addirittura delocalizzare. Mi chiedo se la delocalizzazione non stesse a monte anche, tra le altre cose, come possibile causa di un allentamento della correttezza nell'applicazione dei contratti all'interno di talune aziende, che con lo « spauracchio » – mi perdoni la terminologia, forse non troppo adeguata – di una delocalizzazione, della chiusura di un ramo d'azienda o del trasferimento del lavoro altrove, ha magari potuto richiedere ai propri lavoratori di prestare il proprio servizio in condizioni di lavoro non sempre adeguate o conformi ai contratti nazionali. Quello che le pongo, quindi, è il tema del timore della delocalizzazione e della perdita del lavoro, anche all'interno del quadro in cui ci stiamo muovendo come Commissione d'inchiesta. Erano queste le domande che tenevo a farle. Credo che la questione delle delocalizzazioni sia sullo sfondo, ma neanche troppo.

Infine, riallacciandomi a questo tema, nel discorso che lei ha fatto e che mi ha colpita positivamente, le chiedo quale sia in tutto questo il ruolo di quelle grandi aziende internazionali che hanno dei rami nel nostro Paese, perché è chiaro che ci troviamo ad avere aziende italiane nate e sviluppatesi in Italia che devono convivere con grandi colossi. Glielo chiedo perché io sono bolognese e sono quindi cittadina di una Regione che, quando si parla di logistica, è sempre portata ad esempio come quella in cui si sono insediati dei grandi poli.

ROMANO (M5S). Mi associo a quanto è stato già detto in merito ai tre punti che sono stati ben trattati dal presidente Bressa e dalla senatrice Montevecchi.

Mi ha fatto particolarmente piacere che sia stato evidenziato come la sicurezza nei luoghi di lavoro passi principalmente dalla prevenzione e come quindi non sia necessaria soltanto un'attività di vigilanza, ma anche un'attività di formazione e informazione che non si traduca in adempimenti meramente burocratici, se non addirittura, nei casi peggiori, in un vero e proprio business. Sono convinto che se il datore di lavoro comprende che investire in sicurezza porta anche un ritorno economico, sotto il profilo della produttività, si è già fatto un grande passo in avanti.

Convengo inoltre con quanto è stato evidenziato, cioè che se l'esternalizzazione può essere un'occasione per le ditte e le aziende, questa però non deve poi riverberarsi sugli obblighi in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro. Riallacciandomi anche al discorso sulla delocalizzazione, è auspicabile che ciò non porti a una deresponsabilizzazione.

Non possiamo fare a meno di constatare – stando anche ai fatti di cronaca – che in questo settore, come certamente in altri, il nero e il sommerso ancora presentano percentuali allarmanti. Questo va ad incidere



sulla sicurezza, perché chiaramente dove c'è il nero e il sommerso, come si diceva prima, la formazione e l'attività di informazione mancano completamente.

Infine, vorrei fare un accenno alla questione dei cosiddetti contratti pirata, che vanno ad incidere non soltanto sulle tutele retributive, ma anche sulle tutele più generiche, quindi anche in materia di sicurezza del lavoro.

*RUGGERONE.* Ho preso degli appunti e vorrei scorrerli per andare in ordine. Poi alcune domande inevitabilmente si intrecciano l'una all'altra e quindi avranno una risposta complessiva.

Ringrazio per quello che è stato detto. Noi lavoriamo molto sulla formazione dei dipendenti, dei quadri, dei nostri stessi manager. Assologica ha un suo comparto, che si chiama « Cultura e formazione », che eroga oltre trenta corsi diversi ogni mese, sia per gli iscritti che per i non iscritti, al fine di mantenere un livello di competenza elevatissimo, a tutti i livelli, nelle nostre aziende.

Le nostre aziende, come dicevamo, trasportano generi alimentari, farmaci e le tanto temute merci pericolose. L'Italia ha un sistema normativo relativo al trasporto delle merci pericolose che supera anche i livelli del resto della Comunità europea; un sistema normativo in continua evoluzione, rispetto al quale è indispensabile che tutti i nostri lavoratori, tutti i nostri responsabili e tutti i nostri rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza siano aggiornati, preparati, formati e informati. Puntiamo molto su questo; il contratto lo prevedeva già in precedenza, ma in questo rinnovo abbiamo aumentato i fondi destinati a Ebilog, l'ente bilaterale che sostiene la formazione di tutti i nostri lavoratori. È una quota importante quella che le aziende versano mensilmente per la formazione di ogni lavoratore. Questa formazione poi è a disposizione delle aziende, che la possono erogare, pressoché gratuitamente, avendo questo nostro fondo già individuato, per mantenere alti i livelli di competenza dei propri dipendenti. Ovviamente, poiché la formazione è la capacità di garantire il servizio nelle forme e nei modi previsti contrattualmente, queste competenze si traducono poi nell'efficienza del nostro sistema. L'efficienza del sistema logistico è un tema che abbiamo sempre presente nelle nostre aziende; il nostro è un settore fortemente competitivo e non si può non garantire efficienza, altrimenti non si continua a lavorare. La nostra efficienza è data dalla sicurezza, perché un mezzo che si ferma non sta erogando il servizio. Quindi, anche il tema della manutenzione dei mezzi e degli impianti è costantemente presente all'interno delle nostre aziende.

È vero che bisogna fare squadra. Io dico che la nostra non è un'associazione di categoria, ma è un'associazione di filiera. Già al nostro interno dobbiamo essere capaci di fare filiera, ma quello che possiamo e dobbiamo fare come Paese è riuscire a fare squadra con i nostri fornitori e con i nostri clienti. Non possiamo più prescindere da un rapporto stretto e collaborativo con il mondo della produzione e del commercio. Non siamo un'entità astratta che sta tra la fabbrica e il negozio; siamo la catena del valore, che prende una merce e la fa arrivare in un altro punto. Cito Mauro Ferretti, il quale disse che la valorizzazione delle merci nella fase del

trasporto è il segreto della logistica. La merce deve acquisire valore durante la fase del trasporto, altrimenti al termine del trasporto vale meno. Vi faccio un esempio: voi comprate un prodotto cliccando, poco dopo vi suonano alla porta e ve lo consegnano, dicendo che la consegna è gratuita. Innanzitutto, chi mi ha insegnato questo lavoro mi ha insegnato che la parola « gratis » non esiste, perché c'è sempre qualcun altro che paga. Semplicemente, l'oggetto che avete comprato ha un prezzo e, nel momento in cui viene consegnato, vale meno del prezzo che lo avete pagato, perché in quel prezzo è compreso anche il valore della logistica, cioè il valore di decine o centinaia di persone, di uomini, sistemi informativi e mezzi di trasporto che hanno collaborato per farvelo arrivare in quel tempo ipotetico, perché ormai stiamo parlando di tempi ipotetici, tra un click e un citofono che suona. Quindi, quel prodotto vale di meno.

La logica della logistica – perdonatemi il gioco di parole – è quella di valorizzare le merci nelle fasi del trasporto: è questo il vero core business delle aziende di logistica. Non facciamo raccolta dati sulle vostre preferenze per poi profilarvi. Dobbiamo fare squadra con la produzione. Ci sono poche aziende italiane campioni di logistica, ma la produzione italiana ha bisogno di campioni italiani per far arrivare le merci italiane nel mondo.

Lunedì scorso abbiamo preso parte a un consesso interessantissimo di leader italiani del settore del food, che si sono riuniti per la prima volta dopo il lockdown e hanno indicato come tema centrale quello della logistica, cioè come fare arrivare le eccellenze italiane nel mondo. Dicevo, con una battuta, che l'OPEC è stata inventata per portare in giro nel mondo il petrolio. Noi siamo seduti sul nostro petrolio, ma non abbiamo l'OPEC, cioè non abbiamo un sistema che ragiona su come portare nel mondo le eccellenze italiane. Ricordo una cosa che mi scandalizzò a suo tempo, ma dovetti prenderne atto, anche perché era un nostro associato: la gara per la gestione del food dell'Expo di Milano fu vinta da DB Schenker. Le eccellenze italiane da presentare in tutto il mondo vennero affidate a un player straniero: vi cito questo come elemento indicativo della nostra incapacità allora di fare squadra.

Dobbiamo avviare una stagione nuova di rapporti con la nostra committenza, anche perché – piccola parentesi di cronaca – i prezzi stanno schizzando alle stelle. L'ultima volta che feci un nolo marittimo anni fa (adesso mi occupo di altro) per un container Shenzhen-Genova pagai 500 dollari. Questa mattina per un container Shenzhen-Genova pagate 14.000 dollari. Nell'ultimo anno i noli marittimi sono aumentati del 600 per cento, il ferro del 300 per cento, il legno del 300 per cento. Il dottor De Ponti coordina una commissione che abbiamo istituito sui pallet. Nei bar alla moda con i pallet ci fanno i tavolini, ma io non riesco a sedermi su un tavolino fatto con un pallet per un motivo mio personale; però a Milano succede anche questo. I pallet costavano 8 euro, adesso ne costano 25. Tutto quello che trovate in un supermercato è passato su un pallet, per darvi un'idea: stiamo parlando di milioni e milioni di pallet. Prendete un prezzo, moltiplicatelo per tre e poi moltiplicatelo per alcuni milioni; questi costi in questo momento li sta assorbendo il mondo della logistica. Per questo dobbiamo sederci a un tavolo con la committenza. Ad esempio, sulla base

di un contratto fatto l'anno scorso con la committenza, la consegna costa « x », ma nel frattempo il nolo marittimo è salito del 600 per cento. Allora possono succedere tre cose: nel primo caso non ce la facciamo e le nostre aziende chiudono, con conseguente perdita di dinamiche occupazionali, competenze diffuse sul territorio e di manageriali. Nel secondo caso, non stiamo più in piedi e arriva qualcuno che è in grado di acquistare le nostre aziende, che sono tra le migliori al mondo. In pochi sanno fare l'intermodalità come noi in Italia, o il trasporto e la logistica del food e del farmaco. Le nostre sono aziende di eccellenza, ma può arrivare qualcuno e portarcele via. Eravamo in un'azienda che ha un prodotto meraviglioso, ma la cui proprietà non è più nemmeno europea. Nel terzo caso può succedere qualcosa di peggio, soprattutto in quei settori di cui parlava il Presidente. Può arrivare qualcuno che non ha problemi di liquidità e non è particolarmente avvezzo al rispetto delle regole. Questo è un tema che sarebbe opportuno affrontare: quali sono i costi che la logistica sta sopportando. Occorrerebbe a tal fine aprire un tavolo con la committenza, con tutta l'industria e con Confindustria, di cui facciamo orgogliosamente parte, ma al cui interno siamo un po' meno « pesanti » dell'industria pesante. Vogliamo parlare con loro come partner e individuare strategie comuni.

Si parla molto di reshoring, cioè della possibilità che alcune produzioni strategiche si riavvicinino ai mercati, perché – come abbiamo visto – se poi una nave si mette di traverso si blocca il mondo. Non è più logico che tutta la produzione del maggiore marchio italiano di giocattoli, anziché essere costretta ad aspettare che una nave venga a prenderla (perché in questo momento è così e nessuna nave va a prenderla perché costa sei volte di più di quello che costava quando è stato fatto il contratto per far arrivare quei regali di Natale), non venga ritirata con un camion perché prodotta più vicino ?

C'è quindi la possibilità di riportare la produzione, se non in Italia, comunque in un contesto europeo o in Paesi contermini, con cui abbiamo relazioni più rapide e stabili di vicinato e collaborazione, ma lo si può fare solo se si ragiona in termini di industrializzazione e nel contempo di logistica. I grandi porti del Sud del nostro Paese, come in Sardegna, potrebbero diventare degli hub, ma soprattutto delle rampe di lancio per l'industria che si è reinsediata lì, perché se devono essere hub di industrie che si trovano a settecento chilometri di navigazione, non sono dei veri hub, perché le compagnie marittime possono decidere di cambiare quell'hub nel giro di una settimana se quel porto non li soddisfa più, come la realtà ci insegna.

Quanto alla flessibilità, è vero che gli accordi che si stanno facendo di internalizzazione – che saluto veramente con piacere – hanno colto anche la disponibilità da parte dei sindacati confederali a riconoscere quel grado di flessibilità che un'internalizzazione deve comunque assicurare ad aziende che sono estremamente soggette agli andamenti di mercato: ci sono delle stagionalità violente nella logistica, come i periodi natalizi, il periodo estivo o il periodo invernale. Determinate tipologie di prodotto hanno andamenti sclerotizzanti in un flusso e questo non permette un approccio vetero-industriale dal punto di vista del contratto di lavoro, perché non

abbiamo una stabilità di produzione, come si poteva immaginare con vecchi modelli giuslavoristici. Questa flessibilità la stiamo contrattando e contrattualizzando e la accogliamo come un tema di grande positività e apertura da parte del sindacato. È un tema che, però, non può essere risolto in tutti i contesti, perché ci sono delle realtà nelle quali, a volte anche a livello settimanale, bisogna fare dei cambi molto rapidi di allestimento del magazzino. In questo le cooperative e le società a cui si affidi in outsourcing il servizio possono ancora garantire un ottimo livello.

Vengo alla proposta sulla quale ho visto, con piacere, che si è concentrata parte del vostro interesse. Non abbiamo presentato un documento al ministro Orlando, ma abbiamo presentato un'idea, una suggestione. Stiamo lavorando a questo documento, anche in collaborazione con il centro studi Confetra, per raccogliere tutti i dati necessari affinché si possa strutturare insieme un progetto. Stiamo lavorando in strettissimo contatto con la prefettura di Milano, che da tre-quattro anni ci segue con un focus molto mirato sulle aziende di logistica per disinnescare, prima ancora che avvengano, fenomeni di contrasto. Con l'università di Milano, che ha un dipartimento specializzato sulla contract logistics e collabora stabilmente con la prefettura di Milano e i sindacati, stiamo strutturando questo percorso per arrivare a quel documento che poi saremo onorati di trasmettervi e magari illustrare.

Il documento conterrà la previsione della possibilità di accedere, presso le prefetture, ad una sorta di sistema di valutazione e accertamento che abbia forza probante che le società a cui ci si rivolge abbiano tutta una serie di prerequisiti, condivisi con le parti sociali e con gli enti (INPS, INAIL, Ispettorato del lavoro, ASL, perché parliamo molto spesso del food), ed anche una storia dal punto di vista contributivo, della sicurezza e della formazione; ad esempio, che abbiano la capacità di dimostrare di avere del personale adeguatamente formato. È importante avere questo tipo di informazioni. Non abbiamo inventato niente: nel settore edile sono state create le certificazioni Società organismo di attestazione (SOA); sostanzialmente si tratta di fare una SOA della logistica, che attesti se una data azienda sia in grado, ad esempio, di apportare le professionalità necessarie per gestire un magazzino di 70.000 metri quadrati. Per gestire un magazzino di questa portata, non ci si può inventare dall'oggi al domani, creando una sigla, arrabattando un po' di persone e mandandole allo sbaraglio con un giubbottino. Non può e non deve funzionare così; chi accetta quei livelli di servizio, come dicevo prima, fa danno a noi.

Stiamo lavorando in questi termini, mirando al grande obiettivo – non sarà tanto grande, ma per me lo è, essendo appassionato al mio lavoro e facendomi prendere dall'entusiasmo – di portare qualità, competenza e professionalità, perché è quello che ci viene richiesto dalle aziende quando ci chiedono del personale formato. In questo momento in Lombardia, che è la Regione più ricettiva in questo momento, mentre in tutto il resto d'Italia questo mercato si deve sviluppare (verrò poi al tema della delocalizzazione), più di 290 ragazzi stanno terminando i corsi per poter entrare direttamente nel mondo del lavoro. Quello della logistica è ancora un settore in cui – come mi raccontava mio padre e avveniva già negli anni

Sessanta – si viene assunti prima di aver finito di studiare. Questi ragazzi vengono assunti prima di aver finito di studiare. Non so quanti settori in Italia possano vantare questo tipo di performance occupazionali.

Vengo alla delocalizzazione ed al rischio che paventava la senatrice Montevecchi. Innanzitutto, consentitemi di aprire una parentesi – che non è una *captatio benevolentiae* – sull’interporto di Bologna, presieduto – ne sono orgoglioso – dal vicepresidente di Assologistica, Marco Spinedi. Si tratta di un interporto che da tanti anni lavora sui temi del rapporto con le rappresentanze sindacali e i lavoratori, della formazione e della ricollocazione; gli interporti possono svolgere proprio questa funzione, così come i porti e le nostre associazioni, ove sia necessario e dove non si possa applicare l’articolo 42 del codice dei contratti pubblici sulla sostituzione d’appalto; ma se un’azienda non va più avanti a fare quel lavoro in quella sede, se ci sono delle competenze strutturate questa può diventare, certamente non un’agenzia di collocamento, ma un punto di aggregazione di domanda e offerta di lavoro che possa essere quindi ridistribuito, ad esempio, su altri operatori, dove ci sono delle competenze. E, si badi bene, le competenze della logistica sono molto eterogenee e verticalizzate.

La delocalizzazione è un tema un po' diverso quando si parla di logistica, rispetto alla produzione. Si può forse pensare di produrre un prodotto in un sito e, ove non si sia soddisfatti, spostare quella produzione altrove, ma la logistica è diversa. La logistica si occupa di distribuire, di trasportare, di far arrivare; normalmente, un plant logistico viene realizzato per servire delle aree ed è difficile che si possa avviare un discorso di delocalizzazione spinta, come ad esempio nella produzione industriale. Certamente, però, c'è competizione nei territori, perché quando si parla di hub logistici si parla di hub che servono comparti nazionali o addirittura internazionali: quindi c'è una competizione territoriale. Molto spesso, quando un hub logistico si sposta, non si sposta – per fare un esempio che conosciamo tutti – da Torino alla Polonia, ma chi deve scegliere dove sviluppare un plant logistico mette in competizione il Nord-Est con il Nord-Ovest d'Italia, il Centro Italia con il Sud, perché sono dinamiche che possono essere paragonabili. Quindi, non c'è tanto questo tema, ma più un tema di disponibilità del mercato del lavoro.

Oggi bisogna fare un grande lavoro sugli enti di formazione. Il tema delle infrastrutture è centrale, ma condivido il pensiero dell'amico Zeno D'Agostino, presidente dell'Autorità portuale di Trieste, cioè che dobbiamo parlare un po' meno di infrastrutture e di hardware e un po' più di software.

Il nostro Paese ha bisogno di infrastrutture, è vero, ma molto spesso, anche dove ci sono le infrastrutture, abbiamo bisogno di applicare meglio le procedure operative. Le grandi aziende di cui parlavamo prima scelgono dove insediarsi, dando ormai l'infrastruttura quasi come un dato acquisito; l'infrastruttura ci deve essere. I valori su cui imperniano il loro scegliere o meno un'area sono relativi alle capacità di quel territorio di mettere a disposizione competenze adeguate. Laddove queste competenze non ci siano, scarseggino o ci siano rapporti di lavoro non gestiti adeguatamente, anche se in altri periodi, le scelte possono essere di collocarsi altrove.

Noi abbiamo rapporti con i sindacati, che firmano il nostro contratto di lavoro. Con loro avviamo interlocuzioni su tanti aspetti; lo stiamo facendo ad esempio sul tema della modernizzazione. Il contratto è stato rinnovato solo per la parte economica, mentre noi, come associazione, avevamo chiesto un rinnovo anche per la parte relativa ai contenuti, su cui il sindacato comunque si è impegnato. Nell'ambito di questa modernizzazione del contratto, abbiamo inserito alcuni temi, così come lo staff leasing, che è una questione su cui puntiamo noi di Assologistica, mentre altre sigle datoriali hanno fatto altre richieste. Con loro stiamo collaborando, così come stiamo collaborando molto bene, ad esempio, sul tema delle internalizzazioni, che vede i sindacati confederali in prima fila nel gestire insieme a noi questo percorso virtuoso, così come sul tema della formazione e sul tema della sicurezza.

Riteniamo che non si possano avviare dialoghi formali con chi non ha una piena condivisione del mondo delle regole; giocoforza noi, come associazione, prendiamo questa posizione. Poi sappiamo che molto spesso sul territorio, per una corretta visione di Realpolitik, sia le istituzioni che le nostre aziende dialogano e trovano soluzioni; sono molto bravi i rappresentanti dello Stato ed anche le nostre aziende - fatemelo dire - a tenere gli scontri al minimo possibile. Però noi vogliamo portare avanti un ragionamento di crescita del mondo del lavoro.

Ho esaminato dei dati molto importanti, che poi vi metteremo a disposizione: in alcuni settori si parla di una crescita dell'occupazione del 23, 24 o 25 per cento. Questa occupazione deve essere formata e bisogna creare le scuole e i formatori per il personale, che oggi non ci sono. Noi con i sindacati vogliamo avviare questo percorso e lo stiamo facendo; soprattutto lo stiamo facendo sul tema delle regole - lo ripeto per l'ennesima volta - proprio perché riteniamo che questo sia il modo giusto di gestire il mondo del lavoro moderno, che non è il mondo del lavoro del padrone e delle persone che vengono sfruttate. La persona che ha perso la vita negli scontri a Novara è morta in un sobborgo che si chiama Biandrate; a 500 metri da dove è successo questo incidente c'era la Falconi, l'azienda in cui nel 1971 venne ambientato « La classe operaia va in paradiso », il film con Gian Maria Volonté. Quel film raccontava non lo scontro tra i lavoratori e il padrone, ma lo scontro all'interno del sindacato tra i lavoratori stessi e questo cinquant'anni fa, nel 1971. Non possiamo pensare che il mondo sia ancora quello; chi diffonde questo messaggio è un cattivo maestro e i cattivi maestri devono assumersi la responsabilità, anzitutto morale, di aver dato informazioni e messaggi sbagliati. Stiamo parlando di lavoratori che occupano diverse posizioni all'interno di un sistema e di una catena. Io dico sempre che le catene hanno la forza che deriva dall'equipollenza di tutti gli anelli: se una catena ha dieci anelli di ferro e uno di plastica, quella catena avrà la forza di una catena di plastica. Dobbiamo pertanto rinforzare tutti gli anelli della catena.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Ruggerone. Devo fare ammenda, perché ho dimenticato di dirle quello che avrei dovuto dire nel mio intervento: sono assolutamente d'accordo sul fatto che la logistica diventi

un servizio pubblico essenziale – di questo discuteremo poi in Commissione – perché è un punto di svolta che mette in evidenza i molti aspetti che lei ha illustrato con chiarezza, con le luci e le ombre che tutto ciò comporta.

*RUGGERONE.* La ringrazio di questo attestato, signor Presidente, e ne aproffitto per evidenziare un altro tema che stiamo portando avanti e che passerà anche in Senato, ci auguriamo a breve: l'inserimento del contratto tipico di logistica nel codice civile, per tutto quello che ci siamo detti. Oggi nel codice civile italiano non c'è il contratto di logistica. La logistica in Italia, come in tutto il mondo, governa sostanzialmente tutte le attività o comunque è partecipe di tutte le attività, ma non ha un contratto tipico; questo genera tutta una serie di contenziosi e genera anche dei problemi assicurativi, perché ogni volta si fa riferimento a contratti diversi mutuati da altre esperienze. Noi chiediamo che all'interno del codice civile ci sia il contratto di logistica, ovviamente nei suoi punti fondamentali (sarà un contratto tipico). Questa è un'altra battaglia che stiamo portando avanti, perché riteniamo che il codice civile, che regola la vita di tutti noi, non possa prescindere da qualcosa che fa funzionare la vita di tutti noi.

*PRESIDENTE.* La ringrazio ancora, dottor Ruggerone, per il contributo fornito ai lavori della Commissione e dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 15,15.*

**Audizione del presidente dell'Associazione fra lavoratori mutilati e invalidi del lavoro - 13ª seduta - 7 ottobre 2021**

*Interviene il presidente dell'Associazione fra lavoratori mutilati e invalidi del lavoro, signor Zoello Forni, accompagnato dal signor Andrea Lanari, testimonial formatore, dall'avvocato Maria Luigia Tritto, componente della Commissione per le attività legali, e dalla dottoressa Marinella de Maffutiis, dirigente dell'Ufficio comunicazione, relazioni esterne e istituzionali.*

*I lavori hanno inizio alle ore 13,30.*

**SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso il Resoconto sommario e il Resoconto stenografico, nonché, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, del Regolamento interno, attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e sul canale *web* del Senato.

**PROCEDURE INFORMATIVE****Audizione del presidente dell'Associazione fra lavoratori mutilati e invalidi del lavoro**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente dell'Associazione fra lavoratori mutilati e invalidi del lavoro Zoello Forni, accompagnato dal signor Andrea Lanari, *testimonial* formatore, dall'avvocato Maria Luigia Tritto, componente della Commissione per le attività legali, e dalla dottoressa Marinella de Maffutiis, dirigente dell'Ufficio comunicazione, relazioni esterne e istituzionali, che ringrazio per avere accettato il nostro invito.

Do la parola al presidente Forni per il suo intervento introduttivo.

*FORNI.* Signor Presidente, siamo onorati di avere avuto la possibilità di questo incontro con la Commissione cui tenevamo sin dal suo insediamento per condividere con tutti i suoi qualificati componenti alcune criticità riguardanti la nostra categoria in merito alle quali intendiamo offrire il nostro supporto.

L'Associazione nazionale fra lavoratori mutilati e invalidi del lavoro che mi onoro di presiedere e della quale faccio parte da oltre cinquant'anni è nata nel 1943, diventando poi ente pubblico. Nel 1979 è stata trasformata in ente morale con personalità giuridica di diritto privato e ad essa è rimasta affidata la tutela e la rappresentanza delle vittime di infortuni sul lavoro, dei lavoratori che contraggono malattie professionali, nonché delle vedove e degli orfani dei caduti per il lavoro.

Oggi l'Associazione conta circa 300.000 iscritti e rappresenta una categoria composta da quasi 650.000 titolari di rendita INAIL, tra infor-



tunati sul lavoro, tecnopatici, vedove e orfani di caduti sul lavoro. Per assistere al meglio gli iscritti l'Associazione è diffusa in modo capillare sul territorio nazionale: oltre alla direzione generale a Roma, abbiamo 21 sedi regionali, 105 sezioni provinciali, 200 sottosezioni e 500 tra delegazioni comunali e fiduciariati.

Dal 1° maggio 1999 l'ANMIL è entrata nel Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL quale unico rappresentante degli invalidi del lavoro.

Dal 2011 è stato poi previsto che un componente dell'Associazione sieda anche nei comitati consultivi provinciali dell'INAIL, mentre con il decreto legislativo n. 151 del 2015 è stata decisa la partecipazione dell'ANMIL alla commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

In pratica, da ormai settantotto anni l'ANMIL si adopera affinché nella nostra categoria nessuno si senta solo. Oltre alla vicinanza e al sostegno morale, siamo in prima linea per il riconoscimento di un giusto e dignitoso trattamento economico, insieme alle opportune cure e all'assistenza più adeguata, anche attraverso la messa a disposizione di supporti professionali mirati, come quello legale, per il quale è qui con noi l'avvocato Tritto che fa parte del coordinamento delle attività legali per la difesa delle vittime e dei loro familiari. L'impegno dell'ANMIL per il contrasto al fenomeno infortunistico si è infatti arricchito da alcuni anni di un nuovo profilo: grazie alla collaborazione di un *team* di legali esperti in materia, l'Associazione ha infatti iniziato a costituirsi parte civile nei processi per infortuni mortali sul lavoro. Questa attività, di cui avrà modo di parlarvi in maniera più approfondita proprio l'avvocato Tritto, ci ha aperto nuovi scenari e ci ha permesso di approfondire sul campo molte delle criticità, sia normative che giudiziarie, che riguardano gli infortuni e le morti sul lavoro.

Il nostro è dunque un impegno vasto che ci vede attenti e costruttivi interlocutori delle istituzioni, non solo per la difesa della categoria ma anche sul fronte della prevenzione, al fine di promuovere e diffondere la cultura della sicurezza legata all'attività lavorativa attraverso iniziative, studi e progetti in collaborazione con istituzioni, enti e organizzazioni, portando sempre il valore aggiunto della nostra testimonianza, a partire dalle aziende e dal mondo della scuola.

Purtroppo, come ben sapete anche dalle recenti audizioni che avete svolto, i dati sugli infortuni e sulle malattie professionali diffusi dall'INAIL parlano di un fenomeno che resta molto grave. Se si considera il minor numero di ore lavorate a causa della crisi economica provocata dalla pandemia – che pure è, a sua volta, motivo di un gran numero di morti dovute al contagio in ambito lavorativo – quello che ancora più ci preoccupa è che alla ripresa dell'economia sta corrispondendo un crescente aumento degli infortuni, soprattutto di quelli con esito mortale, cui fanno seguito dolore, difficoltà e ripercussioni su tutta la società.

Permettetemi di ricordare in questa sede che il prossimo 10 ottobre l'ANMIL celebrerà in tutta Italia la 71<sup>a</sup> Giornata nazionale per le vittime degli incidenti sul lavoro, una manifestazione istituzionalizzata su richiesta della nostra Associazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 aprile 1998, il cui evento principale sarà quest'anno ospitato

dalla città di La Spezia. La celebrazione di questa Giornata non vuole essere soltanto un momento di ricordo e di omaggio ai lavoratori vittime dell'insicurezza, ma anche un'importante occasione di confronto istituzionale sulle tematiche legate alla prevenzione e alla tutela contro infortuni e malattie professionali, un appuntamento annuale con il quale vogliamo mantenere alta l'attenzione su questi tragici fenomeni, con uno sguardo rivolto al futuro. Accanto alla spinta per la ripresa economica, è quanto mai urgente rafforzare le politiche di prevenzione e fare di più per la diffusione di una cultura della sicurezza che non sacrifichi la vita e la salute dei lavoratori sull'altare del profitto.

A fronte di quanto detto, oltre ai documenti che lasciamo alla Commissione per una valutazione maggiormente dettagliata della situazione, insieme a diverse nostre proposte, vogliamo sottolineare alcune priorità di azione, nell'auspicio di poter avviare un confronto costruttivo con voi nel prossimo futuro.

Per questo, se mi si consente, cederei la parola agli altri componenti della delegazione. Come anche poco fa è stato ricordato, sono con me oggi il signor Andrea Lanari, uno dei primi *testimonial* formatori della sicurezza, qualifica recentemente riconosciuta e certificata dalla Regione Marche che ha voluto istituzionalizzarla configurando un ruolo di fondamentale importanza nella formazione dei lavoratori in materia di prevenzione. È poi presente l'avvocato Tritto, uno dei componenti della nostra commissione per le attività legali, che rappresenterà alcune delle questioni più cogenti inerenti all'ambito giudiziario che spesso sembra l'ultimo rifugio per vedere riconoscere giustizia e restituire rispetto e dignità alle vittime del lavoro. Infine, è presente la dirigente dell'Ufficio comunicazione, relazioni esterne e istituzionali, la dottoressa Marinella De Maffutiis, che vi parlerà del nostro impegno quotidiano.

Se dunque è possibile, signor Presidente, lascerei la parola al signor Andrea Lanari per la sua testimonianza.

*LANARI.* Buongiorno a tutti e grazie dell'opportunità che ci avete dato.

Sono Andrea Lanari, ho quarantaquattro anni, sono vice presidente dell'ANMIL Marche e sono un invalido del lavoro, purtroppo.

Ero un tecnico specializzato nella costruzione di stampi di tranciatura lamiera e di materie plastiche e nel 2012, a causa di una forte riduzione di personale nella mia azienda dovuta alla crisi economica, mi occupavo dell'intero settore di tranciatura. Il 4 giugno 2012 dovevo collaudare un grosso stampo di tranciatura per lamiera. All'interno dell'azienda avevamo una pressa ma purtroppo non era di dimensioni adatte e quindi, mi sono affidato a una azienda esterna. Arrivato sul posto, il titolare dell'azienda ha montato lo stampo all'interno della pressa e, mentre posizionavo nello stampo la lamiera da tranciare, la pressa si è abbassata di colpo tranciandomi entrambe le mani. Si è diffuso tra tutti il panico generale. Il primo pensiero è stato quello di lasciarmi andare e di aspettare che sopraggiungesse la morte per dissanguamento; poi, il pensiero di mio figlio mi ha dato la forza necessaria per dirigere i primi soccorsi e salvarmi la vita. Purtroppo, però, ahimè, nonostante avessi la speranza di contare sulle

recenti scoperte scientifiche in campo medico, ho dovuto sopportare il trauma della perdita permanente delle mie mani.

Fortunatamente ho conosciuto ANMIL tramite un loro socio, anche lui amputato bilateralmente come me, che mi ha indirizzato all'Associazione, dove ho trovato parecchio supporto morale, legale e burocratico. E questa persona devo ringraziarla anche per avermi aiutato moltissimo nel percorso di addestramento all'uso delle protesi.

Ho iniziato a collaborare con ANMIL praticamente da subito perché ho avuto la possibilità di portare in giro la mia testimonianza affinché la gente venisse a conoscenza della nostra Associazione, ma soprattutto del trauma che una persona prova a seguito di un infortunio, per non parlare del trauma vissuto anche dalle famiglie dell'infortunato o del lavoratore morto.

L'anno scorso ho avuto la possibilità, come diceva prima il presidente Forni, di diventare uno dei primi *testimonial* formatori per la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro, contribuendo alla realizzazione del progetto della Scuola di testimonianza facendone parte anche come discente.

Come Associazione crediamo fortemente che l'esperienza di una persona infortunata, unitamente alla formazione per la salute e la sicurezza, crei quel fascino e quell'interesse utili ad accrescere nella persona che ci ascolta la consapevolezza della cultura della sicurezza a 360 gradi, non solo sul lavoro ma anche nella vita domestica: purtroppo, infatti, come dicono i dati, ci sono sì parecchi infortunati e morti sul lavoro, ma ce ne sono molti di più in ambito domestico.

Noi siamo qui per dare il nostro contributo. Da parte nostra c'è tutto l'interesse ad aiutare le istituzioni al fine di migliorare costantemente la prevenzione e la sicurezza sui luoghi di lavoro. Resto a disposizione e sono pronto a dare una mano.

PRESIDENTE. Grazie a lei, Andrea, per la forza, la passione e l'emozione che ha messo in questa sua testimonianza. Grazie davvero a nome di tutti.

TRITTO. Signor Presidente, signori membri della Commissione, anzitutto vi ringrazio di questa grande opportunità che ci avete offerto.

È difficilissimo parlare adesso, dopo l'intervento di Andrea Lanari. Cercherò di compendiare, per quanto possibile, quelli che sono i risultati che ANMIL, attraverso il suo *staff* legale, ha ottenuto in questi anni.

Da diverso tempo ormai l'ANMIL è presenza costante nei processi celebrati a seguito di infortunio, di decessi, di malattie professionali. La nostra presenza nei processi è garantita non soltanto dalla legge – faccio riferimento alla legge n. 383 del 2000 che evidenzia ed enfatizza le attività poste in essere da parte delle associazioni riconosciute e non – ma anche da una giurisprudenza costante, anche di Cassazione, che si sta man mano consolidando.

L'ANMIL si costituisce parte civile ormai da una quindicina d'anni – la prima ammissione si è avuta al tribunale di Taranto circa quindici anni fa – non solo in processi con elevato clamore mediatico, ma anche in quei

processi in cui vittime del lavoro sono dipendenti di piccole aziende o di imprese familiari, dove magari la problematica della sicurezza è più sottaciuta che in altri contesti. Attraverso la costituzione di parte civile, l'ANMIL garantisce a noi avvocati la possibilità di avere un osservatorio tristemente privilegiato per individuare le criticità e le problematiche del sistema.

Una prima criticità che abbiamo avuto modo di constatare in un processo recentissimo, che si è concluso a settembre con la sentenza emessa in Cassazione, deriva dalla consapevolezza che la violazione della normativa in tema di tutela e sicurezza sul luogo di lavoro è questione attinente non soltanto al lavoratore, ma a tutta la nostra collettività. Faccio riferimento in particolare alla vicenda della strage di Viareggio, costata la vita a 32 persone. Recentemente, nel settembre di quest'anno, sono state depositate le motivazioni della sentenza che comunque dichiara prescritto il reato per omicidio colposo per il venir meno dell'aggravante della violazione delle norme sulla sicurezza sul lavoro. È stato infatti constatato e accertato che la regola in virtù della quale il mezzo di locomozione avrebbe dovuto rallentare a 60 chilometri orari in prossimità delle cisterne è riferibile a un periodo temporale successivo al verificarsi dell'evento. Purtuttavia, i giudici di Cassazione evidenziano come la strage avrebbe tranquillamente potuto essere evitata se si fosse prestata maggiore attenzione alla manutenzione e alla verifica dell'esistenza di criticità degli strumenti adottati dai lavoratori nello svolgimento della prestazione, strumenti che erano corrosi, danneggiati.

Una seconda criticità strettamente collegata alla prima attiene alla repressione dei crimini d'impresa. In quasi tutti i processi, dai più piccoli – passatemi questo termine assolutamente inappropriato – a quelli a maggiore risonanza mediatica, abbiamo individuato un *fil rouge* rappresentato dalla massimizzazione del profitto da parte delle aziende a scapito dei lavoratori; un profitto che sacrifica e mortifica la condizione del lavoro, non garantendo quegli *standard* di sicurezza minimi che devono esistere affinché l'attività lavorativa venga prestata in maniera sicura.

«Lavoro sicuro» è diventato un ossimoro ormai ed è questo che dobbiamo assolutamente combattere nelle aule dei tribunali, ma anche nelle aule competenti del Parlamento.

Nei processi seguiti si è spesso dibattuto sull'efficacia di determinati presidi, come ad esempio il DVR, il documento di valutazione dei rischi, che soprattutto nelle piccole aziende è un documento redatto in ciclostile che non rispecchia la realtà dell'azienda produttiva sotto il profilo della sicurezza.

Molta difficoltà emerge, sempre con riferimento alla salute e alla tutela dei lavoratori sul luogo di lavoro, nel recepimento e nella concreta applicazione dei precetti antinfortunistici. Abbiamo purtroppo un tristissimo esempio: ultimamente ANMIL è stata ammessa come parte civile in un processo che ha visto la morte di un lavoratore alle dipendenze dell'ex ArcelorMittal, attuale Acciaierie d'Italia, prima ancora Ilva. La dinamica dell'infortunio di questo lavoratore è sostanzialmente simile (e parliamo di un evento del 2019) a quella di un infortunio verificatosi nel 2012, in cui

un altro lavoratore era salito su una gru che, a causa di avverse condizioni meteo, si è abbattuta provocando la morte dell'uomo. Sono passati sette anni senza che si sia fatto un passo avanti in relazione all'osservanza dei minimi *standard* di sicurezza dei lavoratori che purtroppo sono costretti a svolgere un'attività a rischio della propria vita.

Un'altra lacuna normativa che abbiamo individuato concerne l'incapacità, la difficoltà a fare prevenzione degli infortuni sul luogo di lavoro data la esiguità del sistema risarcitorio. In Italia, infatti, abbiamo un sistema risarcitorio compensativo e non punitivo; invero, di danno punitivo, che è una figura propria del *common law*, della giurisprudenza statunitense, parla la recente sentenza n. 16601 del 5 luglio 2017 resa dalla Corte di cassazione a sezioni unite. La Corte afferma che questo tipo di danno non sia ontologicamente contrastante con i principi dell'ordinamento giuridico italiano, ma questo non consente ai giudici di elevare *tout court* il risarcimento nei confronti delle vittime attraverso la previsione di questo danno punitivo, che non ha funzione compensativa del danno subito dalla vittima ma è un *quid pluris*, si tratta cioè di un risarcimento che viene inasprito in relazione alla condotta posta in essere in violazione delle leggi, in relazione al profitto realizzato dall'azienda sacrificando il lavoratore, quindi non applicando le norme minime a tutela e a garanzia del rapporto di lavoro, e viene così determinato. Sul punto servirebbe un intervento legislativo per consentire l'inasprimento di questo meccanismo sanzionatorio che troverebbe applicazione in caso di violazione di responsabilità contrattuale ed extracontrattuale da parte del datore di lavoro.

Sul fronte della politica del lavoro e della verifica delle tutele minime dei lavoratori nello svolgimento della prestazione lavorativa, non parliamo soltanto di tutele dal punto di vista del rispetto della normativa in tema di sicurezza sul lavoro, ma di tutele anche delle condizioni di lavoro, con riferimento sia ai tempi di lavorazione sia alla retribuzione. Da qualche anno a questa parte il nostro orecchio è abituato a sentire pronunciare alcuni anglicismi, per cui si è sentito parlare di *gig economy*, di *rider*, enfatizzando le figure di questi lavoratori ritenuti in una prima fase (a torto secondo me) lavoratori autonomi, benché di autonomo non abbiano assolutamente nulla: l'attività di questi lavoratori è fortemente condizionata da tempi predeterminati di lavorazione che sono condizionati a loro volta dal numero di ordini che costoro ricevono. L'obiettivo è quello di tutelare maggiormente questo tipo di categorie; si parla di passi avanti, di nuove figure professionali, ma in realtà a nostro avviso si è fatto un grosso passo indietro, sia per ciò che riguarda la garanzia dal punto di vista retributivo, perché in questo tipo di rapporto si ripropone il vecchio schema della retribuzione a cottimo, sia dal punto di vista della qualità del lavoro: infatti, lo svolgimento di un'attività lavorativa condizionata dagli algoritmi di una piattaforma che esclude il lavoratore nell'ipotesi in cui le sue *performance* non siano tali da raggiungere certi livelli a me personalmente ricorda gli studi che si facevano negli anni Quaranta negli Stati Uniti, quando si parlava di predeterminazione dei tempi di lavorazione, praticamente Charlie Chaplin in « Tempi moderni ».

L'ottima occasione fornita da questa audizione mi consente, anche a nome dei colleghi che fanno parte del *team* dei legali ANMIL, di fare qualche piccolo riferimento alla modifica del codice di procedura penale proposta dalla ministra Cartabia. Il dato che è balzato subito agli occhi di noi operatori di giustizia è l'introduzione dell'articolo 344-*bis* che introduce l'improcedibilità dell'azione penale per decorrenza dei termini, cioè se il processo non è terminato entro due anni se si è in fase di appello ed entro un anno se si è in fase di Cassazione. La normativa prevede la possibilità per il giudice di prolungare questi termini, sempre però con decreto motivato che è suscettibile di impugnativa. Vi è poi un elenco di fattispecie criminose rispetto alle quali è possibile un ulteriore prolungamento. Noi riteniamo che tale elenco di fattispecie criminose sia esaustivo, quindi in esso non potrà essere annoverabile l'omicidio colposo o le lesioni colpose nella loro fattispecie aggravata dalla violazione della normativa in tema di sicurezza sul lavoro.

Con i colleghi ci siamo quindi chiesti quale sarà il destino dei nostri processi che vedono tante parti, tante questioni spesso in commistione stretta tra loro; abbiamo un esempio a Taranto, quello del processo Ambiente svenduto, che ha visto 47 imputati, 902 parti civili e un *pool* di pubblici ministeri procedere per una molteplicità di reati che andava dall'inquinamento, all'avvelenamento delle sostanze destinate all'alimentazione, a reati contro la pubblica amministrazione ed infine al reato di omicidio colposo per due lavoratori che mi piace ricordare in questa sede, Claudio Marsella e Francesco Zaccaria, deceduti nello svolgimento della loro attività lavorativa. È una questione complessissima, durata dal 2012 sino al maggio 2021, quando abbiamo avuto la sentenza. È un processo durato quasi dieci anni. Cosa succederà di questo processo? Cosa potrebbe succedere ovviamente nell'ipotesi del ricorso in appello e del ricorso in Cassazione?

Apprezziamo comunque l'occhio attento del legislatore ai diritti delle parti civili (parlo, a questo punto, delle persone fisiche e non delle associazioni). L'articolo 578 del codice di procedura penale, nella sua forma modificata, garantisce la possibilità, a coloro che si sono costituiti parti civili, nell'ipotesi di processo dichiarato improcedibile per decorrenza dei termini, di far valere le proprie istanze al giudice dell'appello competente per valore, il quale giudicherà sulla base degli elementi probatori acquisiti durante il processo penale. Apprezziamo l'intervento, però ci sembra più un *obiter dictum* che non una risposta concreta nei confronti dei familiari delle vittime che chiedono giustizia.

*DE MAFFUTIIS.* Signor Presidente, la ringrazio per avermi già presentato come responsabile della comunicazione dell'ANMIL. Io farò solo un piccolo intervento perché gli aspetti più importanti sono già stati assolutamente esposti dal nostro presidente nazionale, da Andrea Lanari e dal nostro avvocato Maria Tritto.

Mi permetto solo di aggiungere che in questi ultimi vent'anni come ANMIL abbiamo cercato di dare un contributo forte alla sensibilizzazione degli studenti nelle scuole e nel mondo del lavoro all'interno delle aziende,

portando la nostra testimonianza, come quella di Andrea, che credo abbia riscosso una grande attenzione. Andrea è una persona eccezionale ed è qui anche con suo figlio Kevin che vede in lui non un disabile ma un supereroe. Andrea, infatti, è una persona che sa dare forza a parole come quelle che ha espresso, anche con un'emozione non troppo celata, come è normale che sia, ma che sa anche scherzarci su e che, dopo avere perso entrambe le braccia, sa dire di essere sempre pronto a darci una mano. Questo significa che siamo di fronte a persone che vanno al di là del loro infortunio e che hanno voglia di contribuire fortemente a dare maggiore enfasi, forza e soprattutto efficacia alla sicurezza sul lavoro. Una sicurezza di cui ha parlato anche il presidente Forni il quale – mi permetto di ricordarlo, se me lo consente – ha perso una gamba anche lui quando aveva soltanto tredici anni e quindi sa bene come tutti gli altri cosa significhi ricominciare a vivere una nuova vita dopo avere affrontato una situazione così importante. Quando persone come loro parlano nelle scuole e nelle aziende, cala un silenzio che vorrei definire tombale (è un po' brutto dirlo, ma è la realtà), vengono spenti e fermati i telefonini e non c'è un attimo di distrazione.

Dunque, per l'importanza che questa Commissione riveste e per l'attenzione che ci avete già dedicato in tante occasioni e per la quale ci avete consentito di essere qui oggi, vi chiediamo di aiutarci a fare un piccolo passo affinché venga istituzionalizzata la presenza dell'ANMIL nelle scuole e negli ambienti di lavoro, in modo tale che la Scuola della testimonianza – che prima fra tutte la Regione Marche ha avviato in maniera davvero eccezionale, con il riconoscimento del ruolo del *testimonial* formatore della sicurezza – possa aiutare veramente ad invertire la tendenza del fenomeno infortunistico di cui l'INAIL ci insegna e ci spiega la gravità in tanti modi e con tanti dati quotidiani.

Infine, chiedo a lei, signor Presidente – che insieme al ministro Orlando ci onorerà della sua presenza in occasione della celebrazione a La Spezia il prossimo 10 ottobre della Giornata nazionale per le vittime del lavoro – e a tutti voi della Commissione di aiutarci a far sì che gli stessi canali della Rai che in questi giorni ci stanno seguendo e che tanto spazio ci hanno concesso (penso al patrocinio di Rai per il sociale e alla *media partnership* della TGR Rai) di andare al di là della celebrazione della Giornata, perché purtroppo nel mondo del lavoro ci sono circa tre morti al giorno e 2.500 infortuni. Sono numeri pesanti e non sono solo dati ma, come teniamo sempre a dire, sono storie di persone.

Sul nostro sito abbiamo un faro acceso: ci vengono raccontate tante storie e noi facciamo il possibile, anche se non possiamo né vogliamo sostituirci alle istituzioni. Abbiamo bisogno dunque del vostro attento ascolto.

Non voglio rubare altro tempo perché so che seguite con attenzione anche la nostra *web* radio, su cui spesso siete presenti e partecipi (penso, ad esempio, al vice presidente Romano). Da due anni a questa parte, nonostante la pandemia, non abbiamo mai smesso di riservare attenzione a questi temi, dando informazioni con il contributo anche di professionisti, come l'avvocato Tritto e tanti altri, che non sto qui a citare.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi che intendono intervenire.

ROMANO (M5S). Signor Presidente, ringrazio innanzitutto i nostri ospiti per la presenza e per la testimonianza.

Sul tema della sicurezza sul lavoro c'è il rischio di essere un po' banali e la politica rischia di esserlo spesso.

La sicurezza sul lavoro, com'è stato fatto notare, è in primo luogo una questione fondamentalmente culturale. In molti casi – come anche in questo momento storico – se ne parla quando qualche vicenda di cronaca finisce sulle pagine dei quotidiani o nei telegiornali. Ciò che temo è che, quando poi i riflettori si spengono, ci si dimentichi di tutto questo, ci si dimentichi delle testimonianze che devono essere quotidianamente portate nelle scuole. È stato detto bene: se infatti la questione è fondamentalmente culturale, è con l'educazione e la sensibilità che si forma in tenera età che si può forse veramente vincere quella che è una battaglia di civiltà.

Fondamentali diventano quindi la prevenzione, la formazione e l'informazione di cui tanto si parla. Certo, si interviene sugli effetti ma è chiaro che se non si interviene sulle cause del fenomeno, non riusciremo mai a vedere la luce in fondo al tunnel e staremo sempre a parlare di morti come se fossero delle fatalità. Non sono delle fatalità. Quindi, la prevenzione, la promozione, la formazione e l'informazione passano da un'educazione che comincia dalla scuola.

Pertanto, accolgo – ma penso di parlare a nome di tutta la Commissione e sicuramente seguirà anche la chiosa del presidente Bressa – l'invito che ci fate a concretizzare il progetto di una presenza quotidiana sui banchi di scuola perché, volendo dirla tutta, quello della sicurezza sul lavoro rappresenta un aspetto specifico dell'educazione civica.

Avrei molte altre cose da dire, mi limito però a far presente che mi ha colpito il riferimento fatto all'impianto sanzionatorio. A volte c'è difficoltà da parte della politica a dire ciò che pensa o ciò che presume possa far perdere una parte del consenso: ad esempio, se qualcuno dovesse dichiarare che servono norme più stringenti, verrebbe fatto passare per il giustizialista di turno.

Entrando più nel tecnico, il testo unico sulla salute e sicurezza sul lavoro è un impianto di norme che va sicuramente adeguato ai tempi – sono passati appena tredici anni dalla sua entrata in vigore – e la pandemia ci ha insegnato quanto la legislazione debba correre e quanto non sempre stia al passo con i tempi. E questo momento storico ci insegna anche – e qui apro una parentesi – quanto sia importante, oggi più di ieri, che ci sia una poderosa ripartenza ma, al tempo stesso, che questa non avvenga soltanto all'insegna del profitto e del guadagno, che pure ci sta perché è giusto che un imprenditore che lavora seriamente all'interno del perimetro legale debba avere un ritorno economico: la poderosa ripartenza, però, non può avvenire a prezzo della vita e della dignità delle persone.

In questo senso, uno dei vizi del TUSIC risiede probabilmente proprio nell'impianto sanzionatorio che non esplica quell'efficacia deterrente di cui l'avvocato Tritto ha parlato: si tratta di contravvenzioni per omissioni sanabili che possono essere derubricate in illeciti amministrativi. Nella



maggior parte dei casi, a meno che non si verifichi il *casus belli* (la tragedia, la morte, l'infortunio grave), il datore di lavoro « pizzicato » nella violazione viene messo in condizione di sanare – il che può essere anche una buona cosa – chiudendo però la partita con una somma di denaro che molto spesso viene inglobata nel costo di impresa. Questo non va bene perché, se la sanzione deve avere anche una finalità deterrente, deve fare in modo che non ci si metta nelle condizioni di incorrere nella violazione.

Da questo punto di vista, a mio avviso – ma non credo sia un'opinione soltanto mia – sarebbe il caso di intervenire con provvedimenti interdittivi dell'attività perché, se costituzionalmente è un diritto svolgere attività di impresa, bisogna però svolgerla nei limiti del perimetro di legge; se si viola la legge si deve essere estromessi dal mercato, questo anche a tutela delle aziende sane che, a loro volta, hanno il diritto di agire in un ambito in cui le regole sono rispettate.

Sono stato prolisso ma, come sapete, sento molto il tema. La sicurezza non è un costo fine a se stesso, non è un adempimento formale, ma può essere veramente un volano per una crescita economico-produttiva delle aziende sane ed è questo che dal punto di vista culturale deve fare presa.

MONTEVECCHI (M5S). Signor Presidente, ringrazio anch'io gli auditi per averci portato queste testimonianze, tutte davvero molto importanti.

Oggi abbiamo appreso che la Regione Marche è capofila del progetto di riconoscimento dei formatori sulla sicurezza. Vorrei sapere, in base alle informazioni in possesso di ANMIL, se altre Regioni si sono avviate in quel solco e, in caso affermativo, quali stanno raggiungendo l'obiettivo.

Faccio parte anche della Commissione istruzione pubblica, beni culturali e mi fa molto piacere che il collega Romano abbia iniziato il suo intervento ponendo l'accento proprio sull'importanza della diffusione di una cultura del rispetto delle norme e anche – vorrei aggiungere – della volontà che queste norme siano osservate. Sarei curiosa di conoscere in modo un po' più dettagliato come si articola l'attività di ANMIL all'interno delle scuole.

PRESIDENTE. Devo dire la verità: molti degli aspetti che oggi sono stati sottolineati dai nostri ospiti, soprattutto dall'avvocato Tritto, sono oggetto del nostro lavoro e delle nostre riflessioni; mi riferisco in particolare alle questioni del danno, dell'esiguità dei rimborsi, dell'assoluta inadeguatezza delle sanzioni comminate alle aziende, sanzioni che in molti casi finiscono con l'essere una sorta di condono di comportamenti che non potrebbero e non dovrebbero essere mai, in nessun caso, condonati.

Fondamentale è poi il rapporto con la scuola. A tal proposito stiamo cercando di elaborare una serie di ipotesi di linee guida relative alla formazione, ma vorremmo spingerci anche oltre con il tema dell'addestramento: un conto è leggere, altro conto è provare a fare ciò che si è letto.

Il dato di partenza di ogni azione che andiamo a proporre è che la sicurezza non è e non può mai essere considerata una spesa, un costo: la sicurezza è un investimento.

Queste direttrici, che rappresentano ciò che voi, con molta serietà, razionalità e, devo dire, anche sobrietà, ci avete testimoniato oggi sono per noi una conferma del fatto che il lavoro che stiamo svolgendo è indirizzato nel giusto verso.

Do ora la parola ai nostri ospiti per la replica.

*DE MAFFUTIIS.* Ringrazio tutti per le osservazioni e le domande formulate e ringrazio in particolare la senatrice Montevicchi per la specifica attenzione rivolta al tema della formazione. Sicuramente la senatrice ha una competenza in materia che la mette in condizione di cogliere subito la forza di questa nostra proposta. Sottolineo che la Regione Marche ha formalizzato e istituzionalizzato la Scuola della testimonianza e riconosciuto, con delibera, la nuova figura del *testimonial* formatore della sicurezza; si tratta di un ruolo ricoperto da un professionista che può essere inserito nelle aziende o nelle scuole entrando a far parte di quei processi formativi previsti dalla legge portando un valore aggiunto, quello del *testimonial*. Vorrei precisare che contemporaneamente alle Marche si era attivata anche la Toscana con la quale l'ANMIL ha da anni uno straordinario rapporto di collaborazione: è stato infatti sottoscritto un protocollo d'intesa per l'avvio di questo tipo di attività che peraltro sono state anche completate essendo stati effettuati più di due corsi. Per quanto riguarda la Regione Toscana manca solo una piccola parte, fondamentale, che invece la Regione Marche ha realizzato.

Abbiamo avviato rapporti anche con altre Regioni. Chiaramente, l'avvio di certi percorsi spesso dipende anche dalla sensibilità dell'istituzione chiamata sul territorio a dare forza a queste iniziative che sembrano nuove, particolari, ma che l'ANMIL è in grado di condurre veramente con grande serietà.

Per quanto riguarda l'azione di ANMIL nelle scuole, voglio ricordare che la nostra Associazione esiste dal 1943, abbiamo settantotto anni, quanto quelli – permettetemi di dirlo – del Festival di Sanremo: la trovo una cosa carina, anche se chiaramente abbiamo meno popolarità. A tal proposito, voglio ricordare anche i grandi problemi che nel mondo dello spettacolo si trovano ad affrontare gli artisti, una categoria di lavoratori assente nel decreto legislativo n. 81 del 2008. Scusatemi se mi permetto questo inciso ma occorre un'attenzione forte e decisa anche agli operatori del mondo dello spettacolo, un settore dove si verificano moltissimi incidenti, anche gravi, che la cronaca tristemente ci racconta e che non coinvolgono soltanto i lavoratori dell'indotto, cosa che ben conoscete (le numerose cadute dai palchi che si allestiscono in una notte, o in ventiquattr'ore, magari con subappalti di lavoro nero) ma anche gli artisti.

L'ANMIL è presente in Italia con sedi in tutte le province; conta 300.000 iscritti, numeri raccontati dal presidente Forni che non sono finti ma sono certificati dall'INAIL. Ricordo infatti che l'ANMIL è un'associazione che, con la propria anzianità, ha saputo diffondere un determinato modo di raccogliere e accogliere le persone, con lo scopo di comprendere e capire chi ha problemi analoghi. In tal modo si sono avvicinate persone come Andrea Lanari e come lo stesso presidente Forni, perché in ANMIL

si può contare anche su tanti professionisti in grado di dare un giusto supporto: laddove a volte non riescono ad arrivare gli enti e le istituzioni, cerchiamo di dare noi un aiuto con professionalità ed esperienza.

La nostra struttura è ben articolata perché poggia sulla figura del presidente nazionale, sul comitato esecutivo (una sorta di consiglio di amministrazione) e sull'assemblea nazionale, che è il nostro consiglio nazionale; abbiamo poi i presidenti regionali che lavorano con un consiglio composto da dieci persone e i presidenti provinciali che, a loro volta, lavorano con consigli composti da altre dieci persone. Sono tutti volontari, nessuno è retribuito, si viene eletti in maniera molto democratica ogni cinque anni, attraverso il nostro congresso (il presidente è stato confermato in questo ruolo proprio recentemente).

La nostra capacità ci consente di dare supporto alle istituzioni e, quindi, auspichiamo di non apparire presuntuosi nel dire che possiamo essere validamente inseriti in un processo di aiuto e di supporto nelle scuole, questo grazie proprio al gran numero di volontari che operano accanto a noi e di persone che vogliono evitare che ad altri succeda ciò che è successo a loro. Si tratta di volontari non solo come Andrea Lanari ma anche come tante mamme, tante mogli, tanti figli che, non potendo più far nulla per i loro cari, vogliono essere d'aiuto per evitare che succeda ad altri quanto hanno vissuto loro: il proprio familiare che va a lavorare e non torna più a casa. La nostra vice presidente nazionale, Debora Spagnuolo, è una vedova: il marito è morto cadendo da un tetto nel 2011, eventi che continuano ad accadere ancora oggi, perché purtroppo le dinamiche, come lamentiamo ogni volta, sono sempre le stesse. Debora insegna nella scuola e, combattendo un po' con la sua dirigente, ha portato la discussione tra i bambini delle scuole elementari. Esistono progetti specifici: parliamo ai bambini delle scuole elementari perché, come ha detto il vice presidente, i bambini sono spugne, non si creano problemi con la disabilità e quando vedono persone come Andrea Lanari o come il nostro ex presidente gli capita poi di chiedere, ad esempio, se il dito ricresce. Certo, stiamo parlando di bambini ma i bambini sono abituati a vedere tante cose, tanta violenza, e non è mai la forza di una testimonianza che può colpirli in negativo; anzi, i bambini tornano a casa e tramite i nostri progetti sappiamo che sono spesso loro a redarguire i propri genitori sui rischi di incidenti domestici, perché magari toccano una pentola senza usare le presine o sono disattenti alla guida perché usano il telefonino.

Insomma, quando si parla di sicurezza, la prevenzione ci deve cogliere tutti: nello sport, nel gioco, a scuola. Quindi, il nostro messaggio, il nostro modo di portare il tema della prevenzione è sicuramente molto forte, impattante e può essere d'aiuto. Noi vorremmo esserci.

**PRESIDENTE.** Ringrazio ancora tutti i nostri ospiti. Credo che da qui a qualche mese, quando avremo fatto passi avanti e formulato ipotesi operative, ci incontreremo nuovamente in questa sede affinché le audizioni che svolgiamo non siano solo un fatto episodico ma uno strumento di interlocuzione.

Auguro a tutti buon lavoro per i compiti molto difficili e impegnativi ai quali dobbiamo assolvere.

Dichiaro conclusa l'audizione in titolo.

*I lavori terminano alle ore 14,30.*

**Audizione del Presidente dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE) – 14<sup>a</sup> seduta – 11 novembre 2021**

*Interviene il presidente dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE), Gabriele Buia.*

*I lavori hanno inizio alle ore 13,40.*

**SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso il Resoconto sommario e il Resoconto stenografico, nonché, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, del Regolamento interno, attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e sul canale *web* del Senato.

**PROCEDURE INFORMATIVE****Audizione del presidente dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE), Gabriele BUIA**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE), Gabriele Buia, che ringrazio per aver accettato il nostro invito e a cui cedo subito la parola.

*BUIA.* Signor Presidente, sono io che devo ringraziare la Commissione perché la tematica per cui oggi sono qui con voi è quella che a noi sta maggiormente a cuore, perché l'ANCE ha sempre messo ai primi posti in assoluto la prevenzione degli infortuni nei luoghi di lavoro. Abbiamo un'attività che nel tempo ha denotato anche parecchie problematiche e, come vi dicevo, questo è per noi motivo di assoluta priorità. L'impegno dell'ANCE è continuo e sarà ulteriormente rafforzato, perché riteniamo che sia un dovere sociale, atteso che ogni infortunio sul lavoro è una piaga sociale che dobbiamo arrivare a debellare.

Ciò detto, ritengo che, come ho avuto modo di dire più volte, si debba cambiare paradigma; riteniamo che le sanzioni da sole non possano arginare questa problematica, ma che un insieme di iniziative possa far crescere la cultura della sicurezza, anziché solo la sanzione.

In questi mesi, nell'ottica di ripresa di settore caratterizzata dai grandi investimenti che lo Stato sta apportando con il Piano nazionale di ripresa e resilienza e anche da tutti i *bonus* edilizi, l'attenzione su questa tematica è giustamente tornata di attualità e come tale va cavalcata. Il mio compito in questi giorni è sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica sul fatto che in questo momento stanno fiorendo una serie di imprese che non potrei neanche definire tali: negli ultimi tre mesi si sono iscritte alle camere di commercio più di 6.000 imprese che, secondo noi, sono state create in maniera artificiosa per arrivare all'obiettivo di sfruttare questi *bonus*, ma

che a mio modesto parere rischiano di portare instabilità per quanto riguarda le problematiche della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Dico questo perché ritengo necessario – oggi ancora più di prima – evidenziare che nei provvedimenti che il Governo si appresta ad emanare (pensando anche a quello, giustissimo, sulle frodi), non c'è la minima attenzione alle tematiche delle imprese qualificate che, signor Presidente, sono quelle che possono organizzare i fattori della produzione in un'ottica di rispetto della prevenzione dell'infortunio nei luoghi di lavoro. Alla luce delle problematiche di settore e delle giuste norme che devono essere osservate, non ci sarà possibilità che un'impresa improvvisata possa mettere in atto i minimi adempimenti di sicurezza. Per questo dico a questa rispettabile Commissione che dobbiamo fare una scelta: se la sicurezza sui luoghi di lavoro è una priorità sociale, allora dobbiamo avere delle norme che accompagnino e premiano chi investe nella sicurezza e chi si muove in tale ambito. Lo dico a gran voce perché senza reali competenze e professionalità questa piaga non riusciremo a debellarla.

Mi scusi quindi, signor Presidente, se parto con queste prime esternazioni, ma ritenevo doveroso sottolinearle in quanto in questo momento particolare pensare di dare spazio ai *bonus* in un settore di grande attività, che chiaramente ha i propri rischi insiti per quanto riguarda le tematiche della sicurezza, senza un richiamo alle imprese che hanno gli strumenti per arginare questa grave piaga sociale, non lo ritengo compatibile con le necessità di questo Paese e con gli obiettivi sociali che ci siamo prefissati e che stiamo discutendo oggi. Pertanto il mio richiamo all'attenzione del Governo in questo momento è che si impegni affinché ci sia anche un'organizzazione aziendale che garantisca questi obiettivi.

Detto questo, penso che si debba investire di più sulla cultura della sicurezza. Nessuno nasce professore, purtroppo c'è una certa manualità quotidiana, un certo uso quotidiano che rende molto più problematiche le varie tematiche, pertanto dobbiamo investire di più sul percorso scolastico. Per esempio, negli istituti professionali o nei famosi istituti tecnici statali bisognerebbe aumentare il ruolo e la conoscenza delle materie legate al mondo della sicurezza. Allo stesso modo, occorre che nei corsi di laurea d'orientamento perlopiù professionale ci siano esami dedicati alla conoscenza delle tematiche sulla sicurezza, perché purtroppo oggi non è così. Il vero costo sociale è la non sicurezza. Investire in sicurezza è certamente un obiettivo che qualifica l'impresa e accresce le tematiche legate alla socialità in generale. È un dovere sociale per tutti arrivare a questi livelli.

Tematiche particolari che nascono sulla sicurezza sono affrontate dal mondo delle costruzioni con la bilateralità. Il nostro settore industriale ha una bilateralità, cioè un sistema bilaterale istituito da sindacati dei lavoratori e imprese, unico nella sua fattispecie nel mondo industriale, che ci permette di asserire che il mondo delle costruzioni ha investito tantissimo. Tenga presente che noi investiamo dai 60 ai 70 milioni di euro ogni anno in formazione e cultura della sicurezza. In ogni provincia il mondo delle costruzioni, il sistema bilaterale delle costruzioni dell'edilizia ha un ente formativo e un ente di assistenza all'impresa nei luoghi di lavoro. Pertanto noi ci siamo organizzati direttamente a nostre spese un sistema indirizzato

verso le tematiche della cultura della sicurezza, con formazione – ripeto – e assistenza alle imprese nei luoghi di lavoro. Tra questi enti bilaterali, quello sulla formazione è stato autorizzato ad assegnare le asseverazioni dei modelli organizzativi aziendali di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001, per cui chi ha il modello organizzativo d'impresa previsto da tale normativa può avere un'appendice certificata dall'ente bilaterale che garantisca i maggiori sforzi e le maggiori procedure nell'ambito dei controlli della sicurezza.

Nonostante questi grandi sforzi, oggi non c'è nessuna premialità per chi investe in sicurezza e questo è un grave *vulnus* perché, senza voler banalizzare, chi investe in sicurezza oggi ha giustamente e doverosamente dei costi aggiuntivi che non gli vengono riconosciuti in fase di gara né nelle opere pubbliche né nel mercato privato, e non trova ristoro negli investimenti che fa. Pertanto una premialità è doverosa e in questo senso mi ricollego al mio discorso iniziale circa la qualificazione delle imprese nel mercato che si sta proponendo oggi, se vogliamo veramente accelerare i processi inerenti la sicurezza nei luoghi di lavoro. Rivolgo pertanto un richiamo affinché il Governo si impegni a riconoscere alle imprese virtuose i grandi sforzi che stanno facendo in questo periodo per arrivare a debellare questa piaga sociale; un riconoscimento deve essere dato.

Ciò detto, nonostante gli investimenti che facciamo con i valori che ho espresso poc'anzi, per aumentare la cultura della sicurezza penso sia doveroso far sì che il contributo dello 0,30 per cento versato all'INPS dalle imprese di costruzione per la formazione, venga dedicato direttamente al nostro sistema bilaterale della formazione, al fine di accrescere la cultura e la formazione sulla sicurezza. Attualmente quel contributo dello 0,30 per cento erogato da imprese che non barrano la casella opportuna va all'INPS e tali risorse non sono certo destinate alla formazione, bensì a scopi completamente diversi. Pertanto sarebbe opportuno far rientrare quelle risorse, perché ci sono obiettivi anche diversi sulla formazione, come per esempio la riqualificazione di operai anche di una certa età, che necessitano di maggiore sensibilizzazione sugli ultimi processi inerenti la sicurezza. Anche questa è una sottolineatura che si voleva fare. È altresì opportuno pensare a un'eventuale detassazione e decontribuzione per le ore di formazione che vengono eseguite.

Ancora più forte sarebbe la valorizzazione e il rispetto del contratto dell'edilizia, che chiaramente è gravato da quei costi di cui parlavo, e che come tale purtroppo spesso è inapplicato da chi opera nel settore delle costruzioni. Dico questo perché nel nostro sistema oggi ci sono imprese di costruzioni che fanno lavori totalmente edili ma applicano contratti diversi, che sono i più variegati, solo perché i costi sono inferiori, e così facendo eludono tutti i percorsi formativi che sono d'obbligo per chi applica il contratto: questo non è sicuramente un tema di secondaria importanza. In più, se pensiamo che i lavoratori autonomi non hanno l'obbligo di formazione sulla sicurezza, allora dobbiamo per forza interrogarci e pensare a cosa poter fare, perché la formazione è basilare.

Per tutto quello che ho detto, ritengo che l'ANCE abbia formulato una proposta precisa anche al sindacato per un grande patto di cantiere per il

mondo delle costruzioni, che vede coinvolte le organizzazioni sindacali in rappresentanza dei lavoratori e le imprese. L'obiettivo principale è accrescere la cultura tramite quelle forme a cui alludevo poc'anzi, ma anche addivenire a una maggiore sensibilizzazione dei lavoratori presenti nei cantieri, perché spesso capita che la normalità, la manualità e la quotidianità di esecuzione di certe opere facciano calare un po' l'attenzione. Questo è un motivo che dobbiamo tener presente, al fine di creare quella sinergia comune fra tutte le forze interessate, perché solo con l'investimento, con la formazione e l'attenzione dell'impresa si può scongiurare totalmente il rischio. Alla luce degli investimenti nel mondo delle costruzioni che avremo con il Piano nazionale di ripresa e resilienza, penso che sia doveroso e urgente iniziare il percorso vero questo grande patto di cantiere.

Possono essere intraprese anche altre iniziative, come per esempio migliorare le notifiche preliminari, perché oggi non vengono inviate alle casse edili in maniera diretta. Le casse edili, infatti, sono sempre nostri enti bilaterali e sono a conoscenza delle imprese e dei loro iscritti, quindi sarebbe sinergico poter lavorare su queste tematiche anche con gli enti preposti, al fine di migliorare la conoscenza del tessuto nell'ambito territoriale ove le imprese eseguono i lavori, per avere anche una conoscenza delle imprese e dei lavoratori che stanno operando.

Recentemente abbiamo siglato un accordo – e lo dico con soddisfazione – per compiere un ulteriore passo verso la conoscenza e la legalità sulla congruità della manodopera. Siamo sicuri che ciò aumenterà la conoscenza da parte dei nostri enti, chiaramente in collaborazione con gli organi ispettivi, dell'incidenza della manodopera. Si tratta quindi di un ulteriore strumento di emersione del lavoro sommerso, che è spesso fonte di infortunio sul lavoro. Penso che ciò possa far capire quanto il nostro sistema dei rapporti industriali tra il mondo delle costruzioni e operatori (imprese e sindacati rappresentanti dei lavoratori) stia facendo di tutto per fare emergere, conoscere e per aumentare la sensibilità degli operatori in generale nei confronti di tale necessità. Dico questo perché ultimamente, alla luce della tensione che si sta manifestando sul mercato per la carenza di attrezzature (alludo ad esempio ai ponteggi), noi abbiamo sollecitato il Ministero del lavoro e delle politiche sociali a darci indicazioni rapide su quali siano le attrezzature da utilizzare, perché in caso contrario si rischierebbe di utilizzare, in questo momento particolare, attrezzature che non hanno il marchio e la omologazione del Ministero.

Sarebbe quindi opportuno che anche il Ministero entrasse maggiormente nella conoscenza del nostro settore, che è molto specifico, perché ogni cantiere è una fabbrica ed è diverso dall'altro: ha una tipicità diversa, un modo di operare diverso, un piano di sicurezza completamente diverso che deve essere in ogni caso – e qui mi soffermo un attimo – redatto con attenzione, perché spesso si trovano dei piani della sicurezza non all'altezza o quantomeno non esaustivi di tutte le problematiche che possono nascere al loro interno.

Al riguardo, rispetto al controllo dei cantieri, oltre al ruolo e agli obblighi in capo alle imprese, ci sono anche delle figure professionali che interagiscono su questo tema e hanno un ruolo importante. Sto parlando



delle figure dei coordinatori, per cui non è vero che non esistono le persone dedicate al controllo. È chiaro che non si può ipotizzare che per controllare dieci operai ci siano cinque osservatori o controllori perché non è possibile arrivare a quei livelli, ma sicuramente per alcuni aspetti la partecipazione alla vita del cantiere deve essere aumentata.

Avviandomi alla conclusione e tornando alla parte iniziale del mio intervento, lo sforzo necessario è quello di aumentare la cultura e la formazione sulla sicurezza con i mezzi di cui vi ho parlato. Ritengo tuttavia che questa sia l'unica strada percorribile partendo fin dalla scolarizzazione dei lavoratori, dalla formazione per l'ingresso in cantiere e da tutte le altre forme che già oggi stiamo attuando, ma che sicuramente con l'aiuto di tutti e anche dello Stato potremo sicuramente migliorare, al fine di debellare una volta per tutte questa piaga sociale, che è un impoverimento sociale, per il settore e per tutti.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Buia, per la sua illustrazione che è stata molto completa e che ci ha fornito una serie di argomenti di grandissimo interesse per poter affrontare la nostra attività sia nella Commissione di inchiesta sia nel nostro lavoro parlamentare.

DORIA (*L-SP-PSd'Az*). Signor Presidente, intanto faccio i miei complimenti e ringrazio il presidente Buia per la relazione molto interessante che ha svolto. Da docente universitario devo dire che credo moltissimo nella formazione e all'università di Sassari abbiamo anche attivato dei corsi di laurea triennale in tecniche della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro. Penso che questo sia un argomento da affrontare, perché l'investimento che va fatto in formazione e la sensibilizzazione su questo tema devono essere maggiori, in maniera tale da poter fare più investimenti per arruolare molti più studenti in questi corsi di laurea, che esistono già ma sono visti come corsi di serie B, e soprattutto non sono incentivati. Secondo me, questo è un momento in cui bisogna assolutamente far crescere queste professionalità che mancano nella nostra società.

ROMANO (*M5S*). Signor Presidente, ringrazio il presidente Buia per la relazione che è stata molto illuminante. Mi sembra che siano state fatte anche delle proposte di buonsenso, che vanno anche nel solco del percorso avviato dal legislatore negli ultimi tempi. Anzi, mi associo alle parole del collega Doria quando dice che forse sarebbe il caso di incentivare e di potenziare i percorsi di studio che riguardano figure fondamentali come quella del tecnico della prevenzione, anche alla luce delle più recenti disposizioni di legge. Mi riferisco in particolar modo al decreto-legge n. 146 del 2021, in corso di conversione, che ha espanso nuovamente le competenze nella materia che ci occupa in capo allo Stato. Sarebbe il caso di potenziare queste figure, perché, ai sensi della normativa attuale, quest'attività deve essere svolta sinergicamente ed in parallelo dallo Stato e dalle ASL.

Avviandomi alla conclusione, mi associo a quanto è stato detto. Effettivamente la fase della prevenzione, che comporta tutta una serie di

passaggi, deve essere svolta in forma più sostanziale che formale, quindi ben vengano tutte quelle iniziative che consentono, non soltanto come meri adempimenti di forma ma nella sostanza delle cose, di garantire quel percorso che possa consentire di portare il rischio di infortunio prossimo allo zero.

FLORIS (*FIBP-UDC*). Signor Presidente, ho ascoltato con molto piacere il presidente Buia e ho apprezzato anche alcune estensioni rispetto all'audizione del 2 novembre, segno che su questo argomento la sua associazione sta veramente facendo lavori *in progress*.

Alcune di queste richieste le abbiamo presentate anche nel disegno di legge sul fisco in discussione in questi giorni in Parlamento; ci piace ribadire il concetto che la sicurezza è basata sia sulla conoscenza del lavoro che si fa, sia sulla prevenzione. Lei ha fatto delle proposte interessanti anche per ribadire il concetto della formazione, che deve essere continua, perché si dovrebbe fare prima di entrare in azienda e poi durante tutto il corso della vita del lavoratore in azienda.

Detto questo, ci sono degli spunti interessanti per mettere a punto, magari incontrandoci, la condivisione di ciò che andremo a scrivere – penso che il presidente Bressa di questo si farà interprete – in modo che da tali incontri poi prendano forma degli atti che il Parlamento porterà avanti e che determineranno sicuramente un passo in avanti delle norme sulla sicurezza del lavoro.

PRESIDENTE. Avrei una richiesta di chiarimento. Innanzitutto desidero manifestare al presidente Buia la mia completa valutazione positiva e adesione all'impostazione che ha dato alla questione. Sono assolutamente d'accordo con lei nel ritenere che sia un problema da affrontare nel tentativo di costruire una cultura della sicurezza del lavoro diversa, molto più approfondita, molto più mirata di quanto non si sia riusciti a fare fino ad oggi e che lo strumento della formazione, dalle scuole a tutte le altre attività che lei ha ricordato, sia essenziale. Credo che su questo abbia la condivisione di tutta la Commissione e questo tema sarà sicuramente oggetto non solo di approfondimento, ma anche di proposte legislative puntuali.

Avrei piacere di chiederle due chiarimenti rispetto alla relazione che ha fatto. Lei ha giustamente posto il tema delle imprese qualificate, che mi sembra essere uno snodo fondamentale per garantire la sicurezza del lavoro.

La domanda che io le faccio è la seguente: qual è lo strumento? Come si può arrivare a definire degli standard che possano essere utilizzati per qualificare le imprese in un certo modo e quindi valutare la capacità dell'impresa di intervenire in tema di sicurezza sul lavoro?

Le vorrei poi fare una seconda richiesta su un tema che non mi è chiaro. Lei giustamente ha fatto riferimento al contratto per l'edilizia, dicendo che in alcuni casi viene inapplicato, perché altri contratti hanno costi inferiori. Lei propone che quando c'è un cantiere aperto, l'unico contratto che ha valore per le imprese che agiscono in quel cantiere debba essere quello dell'edilizia, anche per imprese che non sono iscritte all'albo delle imprese edili? Penso alle imprese metalmeccaniche, a quelle di

falegnami, di tinteggiatura. La sua richiesta è che chiunque abbia accesso a un cantiere debba per forza e necessariamente adottare il contratto per l'edilizia, sapendo che esso porta con sé, come lei ha giustamente sottolineato, garanzie di sicurezza maggiori di molti altri che esistono? Vorrei capire se la sua era una richiesta per arrivare a questo, ossia che chi agisce in un cantiere abbia l'obbligo di adottare il contratto dell'edilizia o quantomeno tutte le garanzie nel campo della sicurezza che il contratto per l'edilizia prevede.

*BUIA.* Signor Presidente, la ringrazio per le due domande che mi ha fatto perché mi permettono di offrire una specificazione maggiore e di entrare maggiormente nel merito.

Inizio a rispondere dal contratto. Come le ho detto, il nostro è un contratto oneroso, perché il nostro sistema si è autotassato in accordo con il sindacato per accrescere tanti elementi carenti che caratterizzavano un settore industriale storicamente povero di attenzioni. Oggi però abbiamo fatto passi avanti e siamo talmente sicuri che questa sia la strada corretta che vogliamo proseguire come le ho detto, però abbiamo di fronte questi problemi, il primo dei quali è il contratto. Le imprese di costruzioni, ma in genere tutte le attività che rientrano nell'ambito contrattuale del mondo delle costruzioni (sto pensando a tinteggiatori, pavimentisti, ad altre attività che sono insite nel contratto, perché all'inizio si vedono tutte le attività che rientrano nella fattispecie dell'edilizia), per noi dovrebbero avere il contratto dell'edilizia. Infatti, se oggi in una gara pubblica – oggi è così anche nel mercato pubblico, in quello privato è ancora peggio – una ditta che applica il contratto dell'edilizia compete con un'altra che fa la stessa attività ma utilizza un contratto diverso e meno oneroso (perché praticamente non partecipa alla creazione della cultura della sicurezza, con la formazione e con tutto), chiaramente il rapporto è sperequato, quindi c'è un *dumping* contrattuale, perché la prima ha dei costi che non le permettono di essere competitiva al pari di chi applica un altro contratto.

La prima richiesta è far sì che tutti i soggetti che fanno lavorazioni previste nel contratto dell'edilizia debbano necessariamente utilizzare quel contratto, per non creare *dumping* contrattuale.

Dall'altra parte, per quanto riguarda i risvolti legati alla sicurezza nei luoghi di lavoro dell'edilizia, specifico che non stiamo pretendendo che un metalmeccanico che entra nel cantiere applichi il contratto delle costruzioni; non sto chiedendo a un impiantista, meccanico o elettrico, di applicare per forza il contratto dell'edilizia. Tali attività non sono ricomprese in quel contratto, quindi è libera la scelta di utilizzare il contratto che li caratterizza. D'altra parte, i cantieri sono sistemi ben diversi dalle fabbriche: sono sistemi produttivi codificati; come le dicevo le lavorazioni sono tante, variegata e mai una uguale all'altra, pertanto per le figure che entrano nel cantiere ritengo opportuna quantomeno una formazione dedicata all'ambito dei cantieri edili, perché questa è la grande problematica. Spesso figure professionali che giustamente applicano altri contratti non hanno la cultura e la formazione specifica per entrare in un cantiere, perché i rischi specifici di quel cantiere non sono conosciuti. Intendo dire che, oltre ai rischi

specifici della propria attività, devono conoscere il sistema di lavorazione, perché in cantiere entrano tante figure professionali e devono essere tutte a conoscenza di come si opera nell'ambito di un cantiere e quali sono le tutele.

**PRESIDENTE.** Vorrei farle una richiesta di chiarimento. A prescindere dall'attività che si fa, che si tratti di un impiantista, di un metalmeccanico o altro, secondo lei tutti coloro che entrano nei cantieri devono avere una formazione specifica per l'attività di cantiere? Questo lo porrebbe come requisito obbligatorio?

**BUIA.** Signor Presidente, noi siamo a disposizione: tramite un sistema di formazione come il nostro, le persone che entrano nel cantiere devono fare dei corsi minimi per la conoscenza delle tematiche all'interno di quei luoghi di lavoro. Ci aiuterebbe molto farli, pertanto reputo che ci sia doverosamente la necessità di passare tramite una formazione dedicata.

Ripeto che i nostri enti fanno questo dalla mattina alla sera, pertanto ci sentiamo maggiormente specializzati, perché c'è una sinergia tra tutti gli operatori affinché si sappia come si opera all'interno del cantiere. Infatti, se un soggetto entra e pensa alla propria attività senza ipotizzare come possono accadere gli altri infortuni o come lavorano le altre imprese, può determinarsi una mancata sinergia che rischia di far accadere quegli infortuni che ormai conosciamo bene.

Vorrei concludere il mio intervento sulla perequazione di imprese qualificate, che è il tema con cui ho aperto la mia esposizione. Per noi l'impresa qualificata è quella che ha la possibilità di esprimere un controllo dei fattori della produzione e ha un'organizzazione, chiaramente parametrata alle proprie attività, tale da permetterle di mettere in atto le minime misure di sicurezza nei luoghi di lavoro, a tutela dei propri dipendenti e delle altre figure professionali che entrano nel cantiere. Intendo dire intanto che è tutto proporzionato alla propria attività e agli importi di lavoro, perché chiaramente una piccolissima impresa deve mettere in atto anch'essa le tematiche della sicurezza, ma sono riferite alla categoria di lavoro che può andare ad eseguire. Dico questo perché per essere costruttori edili basta andare alle camere di commercio, ci si iscrive e si è costruttori edili. Consideri che, nel mercato privato, dopo l'iscrizione non si hanno limiti di importo: che si abbia o meno l'organizzazione, che si abbia tutto, questo non incide. Si può avere una stanza e un telefono e si può essere costruttori edili a tutti gli effetti; con tutte le garanzie e le responsabilità che il costruttore dovrebbe avere, oggi però è impossibile per un'azienda priva di una minima struttura, di una minima organizzazione – ritorno a dire in proporzione alle attività svolte – poter veramente mettere in atto delle misure a tutela della sicurezza.

Mi permetta di dire, signor Presidente, che sono un po' sbigottito nel vedere che oggi nel mercato dell'efficientamento energetico e della sicurezza sismica, che non è una cosa da tutti, ci siano operatori che dell'impresa non hanno niente, neanche una minima organizzazione sulla sicurezza. Pertanto dobbiamo chiederci se le tematiche legate alla sicurezza

dei luoghi di lavoro siano una priorità per questo Paese o se stiamo facendo delle chiacchiere. Questo purtroppo è il grande dispiacere che devo esprimere.

In questo momento sto chiedendo al Governo di prendere in esame la possibilità di ricorrere a imprese qualificate. L'Esecutivo lo sta già facendo, perché nel cratere del terremoto dell'Italia centrale, dove ci sono soldi pubblici, esiste già una qualificazione che dà alle imprese dei ruoli in base alle proprie capacità di eseguire i lavori, in base alle proporzioni, agli importi da eseguire. Quella qualificazione potrebbe essere opinabile, migliorabile, tutto quello che si vuole, ma almeno occorre arrivare a dire che una ditta ha un'organizzazione d'impresa, ha un certo numero di dipendenti, ha un'organizzazione, esiste ed è proporzionata in base alle categorie di lavoro che può eseguire. Non si chiede niente di più di quello che sta già avvenendo nel cratere centrale del terremoto. Non capisco perché ci sia questa resistenza incomprensibile nel voler portare avanti questo tema.

Se non volteremo pagina, continueremo a vedere infortuni nei luoghi di lavoro, continueremo a incontrarci e a sottolinearlo, le imprese non cresceranno mai, perché oggi conviene restare con un telefono e una stanza nel mercato privato, e creeremo una sperequazione e un *dumping* di mercato tra le imprese strutturate e quelle che possono concorrere senza avere un minimo di organizzazione. Sono due cose incompatibili, signor Presidente, non possono esistere. Non a caso, nell'ultima crisi che c'è stata e da cui per fortuna stiamo uscendo, la grande emorragia c'è stata tra le imprese che hanno struttura e non certo in quelle che non l'hanno. I dati parlano molto chiaro: delle 130.000 imprese che abbiamo perso, la fetta maggiore è stata tra quelle che vanno dai 10 ai 50 dipendenti. Questo vuol dire che quando si hanno delle strutture, che sono onerose e costose perché ci deve essere la tutela, le imprese non riescono più a competere e a stare sul mercato; dovremmo quindi pensare a creare una tipologia, a dare delle dimensioni in base ai rapporti di lavoro, a dare delle carature che oggi sono ben statuite, altrimenti non potremo parlare con serietà di sicurezza nei luoghi di lavoro.

Mi meraviglio che il Governo su queste tematiche non sia così attento come su altre. Predicare la sicurezza sul lavoro è giustissimo, ma poi dobbiamo veramente attuarla e realizzarla, altrimenti stiamo perdendo del tempo.

**PRESIDENTE.** Presidente Buia, la ringrazio perché la sua replica ha ulteriormente chiarito la relazione, già estremamente chiara e lucida, che ha voluto dedicare ai nostri lavori.

Come abbiamo detto in altre audizioni, cercheremo nel tempo più rapido possibile di trasformare tutti gli stimoli che ci vengono forniti e sollecitati dalle audizioni in un'ipotesi di testo legislativo che sottoporremo al Parlamento e al Governo, per modificare la situazione attuale in cui stiamo vivendo.

Credo che la chiarezza con cui ha definito i termini relativamente al tema della qualificazione delle imprese abbia toccato il tasto dolente del sistema, nel senso che probabilmente questa è la prima questione che deve essere affrontata e avviata a soluzione.

Ringraziandola ancora per la chiarezza e la disponibilità dimostrate,  
dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 14,30.*

**Audizione dei rappresentanti dell'Associazione Bauli in Piazza –  
17<sup>a</sup> seduta – 24 febbraio 2022**

*Interviene la dottoressa Silvia Comand, presidente dell'Associazione Bauli in Piazza, accompagnata dagli ingegneri Daniele Icaro e Maurizio Salustri.*

*I lavori hanno inizio alle ore 13,35.*

**SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso il resoconto sommario e il resoconto stenografico, nonché, ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del Regolamento interno, attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione via *web TV*.

**PROCEDURE INFORMATIVE****Audizione dei rappresentanti dell'Associazione Bauli in Piazza in merito alla sicurezza sui luoghi di lavoro nel mondo dello spettacolo**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei rappresentanti dell'Associazione Bauli in Piazza in merito alla sicurezza sui luoghi di lavoro nel mondo dello spettacolo.

Ringrazio la dottoressa Silvia Comand per aver accettato il nostro invito a questa audizione e le cedo subito la parola.

COMAND. Signor Presidente, quale presidente dell'Associazione di promozione sociale Bauli in Piazza sono molto lieta di essere qui oggi con i miei colleghi, gli ingegneri Daniele Icaro e Maurizio Salustri. Rivolgo un saluto e un ringraziamento per questo invito al Presidente e a tutti i membri della Commissione.

Il mio intervento vuole fornire una panoramica sul settore dello spettacolo e degli eventi, proponendosi di affrontare alcune sue specificità, sia dal punto di vista delle condizioni del lavoro che in tema di sicurezza, analizzando alcuni punti di attenzione che riteniamo siano di particolare importanza in un momento quale quello attuale, in cui l'intero comparto si sta rimettendo in moto. Proprio due anni fa, infatti, l'intero settore dello spettacolo e degli eventi si fermava per primo, dopo lo scoppio della pandemia, e questo lungo periodo di inattività è stato interrotto solo da brevi e ridotte riprese.

Nello specifico, si tratta di un unico settore non ben definito e istituzionalmente poco riconosciuto, che comprende diverse figure, le cui capacità professionali e *know-how* si sono specializzate e sono cresciute nel tempo soprattutto attraverso l'esperienza diretta sul campo. Esperienza che, a causa del quasi completo blocco lavorativo di questi ultimi due anni, si rischia purtroppo di perdere.

Secondo i dati INPS, nel 2019 si sono contati 327.000 lavoratori dello spettacolo afferenti al fondo ex Enpals. Un sostanziale numero di altri lavoratori afferisce direttamente all'INPS, portando la stima complessiva dei lavoratori occupati in questo comparto a 570.000. Sempre secondo i dati INPS, due terzi dei lavoratori dello spettacolo hanno un contratto di lavoro dipendente e circa un terzo, invece, è composto da lavoratori autonomi.

Alla fine del 2020 il settore ha visto in Italia una perdita di circa il 70 per cento del volume d'affari. Particolarmente colpite sono state la musica e lo spettacolo dal vivo, che hanno registrato una contrazione del 75 per cento e del 90 per cento. L'emergenza Covid-19 ha evidenziato delle criticità in realtà già esistenti, quali l'esigenza di rivedere i modelli organizzativi e di attuare riforme strutturali a vari livelli, a partire da quelle che attengono alla solidità e alla continuità del settore lavorativo. Senza certezze di continuità, di fatto, vacilla qualsiasi modello organizzativo.

Il blocco di gran parte delle attività prolungatosi a causa della pandemia ha avuto effetti devastanti per i professionisti del settore. Le ripercussioni più forti hanno riguardato soprattutto le imprese e i lavoratori dello spettacolo dal vivo, ma in linea generale è emersa l'immagine di una realtà frammentata non ben delineata e quindi fragile, con la condizione dei lavoratori che vi operano in gravi difficoltà a causa dell'insufficienza delle tutele, delle inadeguatezze contrattuali e previdenziali e del mancato riconoscimento giuridico-formale dell'intera filiera.

Questa complessa realtà è costituita, oltre che da attività imprenditorialmente strutturate, da un numero considerevole di piccole e medie imprese e cooperative che si avvalgono spesso di lavoratori intermittenti, nonché da molti lavoratori autonomi.

Questo momento difficile, se da un lato ha messo in evidenza le criticità strutturali di questa realtà, con imprese ai limiti della sostenibilità finanziaria a causa del perdurare della pandemia, dall'altro ha messo in moto una grave crisi occupazionale, preoccupante per il suo protrarsi nel medio e lungo termine. Tale crisi è legata a diverse cause, quali l'effettiva riduzione di richiesta, la chiusura delle imprese meno solide e lo stato di difficoltà in cui versano anche quelle più strutturate, a causa del protrarsi del tempo di inattività, e la necessità di molte figure professionali di dover addirittura cambiare lavoro, generando nel prossimo futuro una mancanza di personale tecnico specializzato formatosi negli anni in questo settore e che ha affinato le proprie competenze in tutte le mansioni specializzate che compongono questo complesso comparto.

Abbiamo stimato, anche grazie alla partecipazione a indagini promosse a livello sia internazionale che nazionale, una perdita di oltre il 30 per cento di professionisti specializzati del settore, che sono passati in modo definitivo ad altri ambiti lavorativi nel corso della pandemia. Oltre allo stop delle attività lavorative, le maggiori tutele e garanzie contrattuali presenti in altri settori costituiscono alcuni dei motivi di questo non ritorno.

Ciò che preoccupa maggiormente è quindi che, ad oggi, la ripresa delle attività potrebbe avvenire in molti casi con organici ridotti e che la situazione creatasi continui a penalizzare soprattutto i soggetti più deboli dal punto di vista contrattuale, facendo venir meno le buone pratiche di



sicurezza acquisite nel corso degli anni. Va sottolineato a questo proposito che, nonostante il gran numero di allestimenti per lo spettacolo effettuati nel corso del tempo, si registra un numero relativamente basso di incidenti significativi, a riprova della preparazione, della professionalità e dell'attenzione degli addetti ai lavori.

Tutto questo ci porta a ritenere che sarebbe opportuno auspicare, più che una ripartenza in sicurezza, una ricostruzione di una sicurezza del settore, con un delineamento concreto della sua esistenza e di tutto ciò che gravita intorno ad esso. Un inquadramento normativo specifico diviene esigenza primaria per riordinare questa tanto agognata ripartenza.

Sono queste le richieste di cui si è fatta portavoce in questi due anni l'Associazione Bauli in Piazza, nata nell'agosto del 2020, che ha portato in piazza, prima a Milano, il 10 ottobre 2020, e poi a Roma, il 17 aprile 2021, l'intera filiera dello spettacolo schierata dietro a una distesa di bauli, che rappresentano il simbolo del nostro lavoro, chiedendo al Governo sostegno, riconoscimento e una fondamentale riforma del settore che ci permetta di ricominciare a lavorare in modo più stabile e sicuro.

In questo periodo sono nate anche nuove reti di lavoratrici e lavoratori che si sono affiancate alle realtà già esistenti. Assieme a loro abbiamo chiesto tavoli di confronto con le istituzioni e abbiamo partecipato al tavolo permanente dello spettacolo istituito presso il Ministero della cultura, poi purtroppo abbandonato dopo qualche incontro.

Con l'intento primario di unificare, ove possibile, le voci dei diversi comparti, sono state definite proposte presentate alla politica e in ogni iniziativa è stato richiesto con insistenza che venga deliberata, una volta per tutte, una legge capace di riconoscere il settore con tutte le sue specificità. Una legge che tuteli in maniera universale chi opera nella filiera dello spettacolo, superando le divisioni contrattualistiche e le differenze insite nei rapporti di lavoro di tutti i comparti, ma che soprattutto riconosca un fattore importante, ossia la discontinuità lavorativa del comparto introducendo un reddito di discontinuità. Si tratta di una misura da porre alla base di qualsiasi adeguata, realistica ed accettabile legge sullo spettacolo, e che forse avrebbe permesso di evitare la dispersione lavorativa che il comparto sta subendo in questi mesi.

Questa misura fa parte di uno degli emendamenti al disegno di legge di riforma dello spettacolo, che sta percorrendo proprio in questi giorni il proprio *iter* parlamentare. Qualche giorno fa la proposta ha attraversato un momento difficile, in cui è stata inizialmente bocciata, poi inviata ai Ministri per i beni e le attività culturali, del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze, per trovare una soluzione al problema delle risorse e della copertura finanziaria.

Sono giornate decisive per il settore, che vede in questo disegno di legge la prima fondamentale possibilità di dare ordine e riconoscimento a un comparto frammentato e di assicurare a tutti i lavoratori le basilari tutele previdenziali. È questo un passaggio fondamentale per arrivare al tema della sicurezza. Infatti, una condizione imprescindibile per poter lavorare in sicurezza è la necessità di essere visti, riconosciuti, compresi, ma soprattutto tutelati dagli organi che ci rappresentano. Gli allestimenti degli eventi

e dello spettacolo, pur se in alcuni casi assimilabili ai cantieri temporanei e mobili, vista la realizzazione di strutture ingegneristiche, non sono però cantieri edili a tutti gli effetti: sono diverse le tempistiche, il contesto, le attività, le dinamiche, le modalità, le mansioni, gli attori e, quindi, la gestione della sicurezza stessa.

La particolarità del settore rende a volte illogiche delle regole che sarebbero normali in un cantiere edile o in uno stabilimento produttivo. Il decreto interministeriale del 22 luglio 2014, il cosiddetto "decreto palchi", introduce per la prima volta aspetti inerenti la specificità del settore, chiarendo il contesto di applicazione del decreto legislativo n. 81 del 2008 e facendo rientrare alcuni allestimenti dello spettacolo nei « cantieri temporanei e mobili », ma con la specificità del comparto. Rimane però un decreto generico e non realmente specifico di questo settore, che si sofferma soprattutto sull'applicabilità o meno di una parte o di un'altra del decreto legislativo n. 81 del 2008 in base alle specifiche di allestimento.

Come Associazione di promozione sociale Bauli in Piazza abbiamo ritenuto un'esigenza fondamentale, quindi, quella della creazione di una commissione *health & safety* all'interno dell'Associazione stessa, con i seguenti obiettivi. Innanzitutto occorre sviluppare buone pratiche e riconoscimenti alle organizzazioni che progettino eventi sui principi di prevenzione dei rischi e che inquadrino la sicurezza su temi cardine, quali ad esempio: tempistiche ridotte degli allestimenti, che pongono di fronte alla criticità della temporaneità delle attività, con interferenze fra ditte diverse e contemporaneità di lavorazioni difficilmente eliminabili (aspetti fondamentali, che vanno gestiti pertanto con prassi di settore che sono consolidate ma non riconosciute a livello legislativo); orari e turni di lavoro adeguati; lo sviluppo di veri e propri modelli *standard* di produzione da attuare; l'individuazione, la realizzazione e la gestione dei dispositivi di protezione collettiva propri delle attività di allestimento.

Altro obiettivo della commissione è elaborare proposte migliorative quali il riconoscimento della formazione e l'idoneità a livello di comparto. I lavoratori del settore hanno necessità di attività di formazione specifica e idoneità sanitaria per alcune attività che dovrebbe avere un riconoscimento trasversale all'interno del comparto. Occorre poi sviluppare linee guida specifiche del settore, con l'obiettivo di garantire il massimo della prevenzione adottabile ai fini della sicurezza dei lavoratori, che potrebbero essere condivise con gli enti di controllo e in particolare con l'INAIL ai fini di una valenza nazionale. Vi è, ancora, la necessità di una normativa legislativa e tecnica specifica e adeguata alla particolarità del settore, nonché il riconoscimento di nuove figure professionali con delega di coordinamento dei vari settori e dei preposti delle varie squadre di diverse aziende.

Vorrei concludere sottolineando che questo comparto, come ha fatto durante le manifestazioni di Bauli in Piazza, ha dimostrato di saper affrontare le difficoltà, riorganizzarsi, tenere al centro della propria prassi e della propria memoria gli infortuni mortali e i tragici incidenti accaduti nell'ultimo decennio. Proprio per questo, la nostra Associazione ha voluto porre al centro della distesa di bauli neri un baule rosso a ricordo di Francesco Pinna, Matteo Armellini, Khaled Farouk Abd Elhamid, affinché

il ricordo degli episodi tragici che hanno caratterizzato il nostro settore sia sempre uno sprone ad approfondire e migliorare le competenze e le condizioni di lavoro, nel rispetto fondamentale del diritto dei lavoratori ad un lavoro sicuro. Ma in questo dobbiamo essere sostenuti da precise azioni delle istituzioni, che diano dignità e riconoscimento a tutto il comparto, tutele ai lavoratori e i giusti adeguamenti nel campo della sicurezza per un settore così peculiare e importante per la vita sociale e culturale del nostro Paese.

PRESIDENTE. La ringrazio molto per la completezza e la lucidità della relazione che abbiamo appena ascoltato. Come si è visto, ci troviamo di fronte a problemi che sono sensibilmente diversi da quelli di altre categorie che abbiamo audito: in questo caso il problema principale è quello di un riconoscimento vero e proprio del comparto in quanto tale, con tutte le sue specificità. Da questo riconoscimento si possono poi determinare norme e azioni che possono garantire la sicurezza del lavoro.

La ringrazio perché è stata molto chiara nel definire puntualmente la specificità del vostro settore, quindi terremo sicuramente conto di queste indicazioni. Lascio ora la parola ai colleghi.

MONTEVECCHI (M5S). Signor Presidente, ringrazio la rappresentante di Bauli in Piazza per essere stata con noi e per aver fornito questi dati e questa relazione molto preziosa.

In qualità di membro anche della Commissione cultura al Senato ho riconosciuto molti dei passaggi evidenziati, come la necessità di dare finalmente a questo comparto un *welfare ad hoc* che riconosca le peculiarità delle professioni che in esso operano e la frammentazione, che è però anche una biodiversità che rende questo comparto ricco di eccellenze, nell'ampio spettro che i nostri professionisti ricoprono.

Concordo sulla necessità di riconoscere pienamente queste professioni come tali, altrimenti diventa complicato procedere sulla strada che, devo dire, il Parlamento sta già percorrendo, anche grazie al lavoro svolto tra Camera e Senato, prima con un'indagine conoscitiva alla Camera, poi con successivi atti, che io auspico arrivino al traguardo. Diversamente, sarebbe un'enorme occasione persa e significherebbe che dalla pandemia non avremmo ricevuto quell'insegnamento che invece dobbiamo aver appreso.

La ringrazio anche per aver collegato questi temi, che apparentemente sembrerebbero slegati, al tema della sicurezza e per aver reso manifesto a tutti come questo ragionamento sia strettamente connesso al discorso della sicurezza sui luoghi di lavoro.

A questo punto, più che una domanda, vorrei avanzare delle proposte operative alla Commissione. Probabilmente sarebbe utile, anche in relazione alle proposte che sono state fatte, prevedere un'audizione degli enti preposti al monitoraggio, al controllo e alla prevenzione (penso all'INAIL, ma ve ne sono anche altri), per comporre il quadro e fare in modo che da questa Commissione, come è già successo per altre questioni, possano uscire delle proposte legislative o comunque possano maturarsi strumenti tipici del legislatore, per cercare di coadiuvare i percorsi che sono già in

atto per esempio, come dicevo, nelle Commissioni cultura e lavoro riunite per quanto riguarda il *welfare*.

Propongo inoltre a questa Commissione, qualora lo ritenesse utile, di visitare uno dei luoghi in cui sono in corso allestimenti in previsione di grandi eventi. Bauli in Piazza recentemente è assurta alle cronache per la questione dell'organizzazione dell'Eurovision a Torino. Sarebbe a mio avviso utile per questa Commissione, per capire meglio di cosa stiamo parlando, verificare sul posto che cosa significhi davvero allestire dei palchi altissimi.

Non a caso, in questa sede sono state ricordate le morti sul lavoro di professionisti; nella fattispecie, credo fossero tutti e tre *rigger*, che è una delle figure professionali che sta scomparendo, proprio a seguito di ciò che ci stava raccontando la dottoressa a proposito di questi professionisti che, per superare l'emergenza pandemica ed economica, a seguito della mancanza del lavoro, si sono dovuti dedicare ad altre professioni. Anche questo è un aspetto che renderà in prospettiva sempre più fragile la formazione e la sicurezza in questi luoghi, a fronte dello scemare del numero dei professionisti altamente specializzati.

FLORIS (*FIBP-UDC*). Signor Presidente, ho apprezzato quello che ho ascoltato. Lei, Presidente, ha già espresso quella che ritengo essere un'opinione comune rispetto alla completezza ed esaustività della relazione. Trasferirò il contenuto – posto che non l'abbia già fatta la stessa organizzazione Bauli in Piazza – anche ai rappresentanti della Commissione cultura che, insieme alla nostra, sta esaminando il disegno di legge sul settore.

Per quanto riguarda la richiesta della senatrice Monteverchi, sono assolutamente d'accordo. Veda lei, Presidente, se c'è la possibilità di rendersi conto *de visu* delle problematiche esposte dalla collega.

PRESIDENTE. Se non ci sono altre domande, ne vorrei porre una io. Dalla relazione emerge un fatto particolarmente importante per il vostro settore: la frammentarietà e la discontinuità della vostra attività probabilmente sono il principale problema per garantire livelli di sicurezza accettabili. Non c'è nulla di peggio che qualcosa che non abbia una forma riconosciuta e riconoscibile. Credo che questo possa essere uno degli impegni che ci assumiamo come Commissione.

La nostra Commissione riferisce al Parlamento; non ha potere legislativo, è una Commissione d'inchiesta, ma abbiamo la possibilità di fare delle proposte normative, che ovviamente non possiamo assumere noi come Commissione, ma dobbiamo affidare alle Commissioni competenti. Credo che il tema della vostra discontinuità (lei ha parlato di un reddito di discontinuità) sia sicuramente una delle questioni che ci sentiamo di poter affrontare e far diventare una proposta normativa di questa Commissione. Infatti, risolto questo specifico, particolare problema – non sarà magari risolto il problema del vostro riconoscimento –, avremo messo un punto fermo sul maggiore *vulnus* per quanto riguarda la sicurezza sul lavoro del vostro comparto. Credo che questo sia un impegno che anche i colleghi condividono.

*COMAND.* La ringrazio, signor Presidente. È stato fatto un intenso lavoro dalle varie associazioni e rappresentanze durante questo periodo, in particolare su questo aspetto. Ci tengo a sottolineare che abbiamo cercato più volte di rimarcare alle istituzioni che la discontinuità, che è la caratteristica di questo settore, in realtà non è un tempo di non lavoro, ma per molte professioni è un tempo necessario di organizzazione, preparazione e studio. Spesso ci sono periodi non strettamente legati agli eventi, ma non di mera inattività lavorativa.

In generale, l'inquadramento normativo e il riassetto del settore sono fondamentali per dare un senso a tutti i passaggi importantissimi che sono stati fatti sulla sicurezza, soprattutto a fronte degli incidenti del passato. È arrivato il momento di trovare un collante tra questi due temi importantissimi, affinché non venga persa l'occasione di questo difficile periodo che il settore è riuscito comunque ad attraversare.

*PRESIDENTE.* Ribadisco che non possiamo farlo noi direttamente, ma possiamo cogliere dalla sua relazione e dai dati che ci ha fornito l'emergenza di questo aspetto e considerarlo decisivo per la garanzia di una maggiore sicurezza sui posti di lavoro.

Ritengo, come hanno richiesto la senatrice Montevocchi e il senatore Floris, che la Commissione possa concordare di visitare un luogo dove si organizzano grandi eventi e in proposito ci affideremo all'indicazione che lei ci vorrà dare.

*COMAND.* Una delle proposte della commissione *health & safety* era proprio quella della visita di un grande cantiere dello spettacolo.

*PRESIDENTE.* Quindi ci affidiamo all'indicazione che lei ci potrà fornire, raccomandandole un certo anticipo, perché il nostro è un lavoro un po' bizzarro, soggetto ad eventi non sempre prevedibili per quanto riguarda l'organizzazione dei nostri lavori. Ad ogni modo, con l'accordo di tutti, penso che sia di grande utilità, per toccare con mano la specificità e la delicatezza di questo settore. Affrontare le questioni che lei ha sottolineato in maniera così puntuale penso possa davvero essere un inizio per la soluzione dei problemi, non per quanto riguarda il riconoscimento del vostro comparto, ma per tutto ciò che è riconducibile al tema della sicurezza.

La ringrazio molto, dottoressa Comand, per questo confronto molto utile.

Dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 14,05.*

*APPENDICE I – ELENCO DEI DOCUMENTI ACQUISITI DALLA  
COMMISSIONE IN OCCASIONE DEI SOPRALLUOGHI SVOLTI (\*)*

(\*) la documentazione è disponibile presso l'Archivio della Commissione

**30 GIUGNO 2021 – SOPRALLUOGO A LATINA**

1. Relazione del Prefetto di Latina.
2. Relazione per la Commissione Parlamentare a firma del Direttore Provinciale dell' INPS – Sede di Latina Dott. Maurizio Mauri.
3. Relazione a firma del Presidente della Provincia di Latina Ing. Carlo Medici.
4. Relazione dello Sportello Unico Immigrazione della Prefettura di Latina a cura del Dirigente Dott. Domenico Talani, del Funzionario Dott.ssa Maria Rita Mastromanno e della Dott.ssa Simona Vecchi.
5. Articolo della « FM Fruitbook magazine » – « Distribuzione moderna, dal 2021 fornitori iscritti alla rete del lavoro agricolo di qualità ».
6. Articolo del « Corriere Ortofrutticolo » – « La filiera responsabile, la distribuzione chiede alle imprese di iscriversi alla rete di qualità ».
7. Articolo della Coldiretti di Bologna – « Una filiera agricola tutta italiana: gli attori coinvolti ».
8. Volume « In migrazione » – PUNJAB Fotografia delle quotidiane difficoltà di una comunità migrante invisibile – Anteprima dell'indagine sulle condizioni della seconda comunità Sikh più grande d'Italia, in Provincia di Latina.

**23 LUGLIO 2021 – SOPRALLUOGO A PADOVA**

1. Scheda – anno 2020 – ULSS 6 Euganea – delle attività relative alla prevenzione delle patologie da amianto.
2. Esempi di attività svolta durante l'emergenza COVID-19 dal Dipartimento di Prevenzione dell'Azienda ULSS 6 Euganea nei confronti della rete SIRVESS e, più in generale, degli istituti scolastici del proprio territorio.
3. Progetto di promozione della salute nei luoghi di lavoro.
4. Relazione di attività di valutazione dei casi di Stress Lavoro Correlato 2020.
5. N. 34 slide dello SPISAL-USL

**28 SETTEMBRE 2021 – SOPRALLUOGO PRESSO CANCELLO ED ARNONE (CE) E CASTELVOLTURNO (CE)**

1. Documentazione acquisita in occasione di una visita ispettiva ad una azienda agricola.
2. Testimonianze acquisite nel corso della visita al Centro Fernandes di Castel Volturno.

**5 OTTOBRE 2021 – SOPRALLUOGO A PRATO**

1. Relazione Prefettura di Prato Ufficio Territoriale del Governo – Dott.ssa Adriana Cogode.
2. Lettera Comune di Prato – Sindaco Matteo Biffoni.
3. Relazione Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Prato a firma del Procuratore della Repubblica Giuseppe Nicolosi e del P.M. Lorenzo Gestri (coordinatore gruppo specializzato Sicurezza del lavoro).
4. Relazione INPS (Istituto Nazionale Previdenza Sociale) Direzione Provinciale di Prato, a firma del Direttore Provinciale Dott.ssa Lucia Ferri.
5. Relazione attività UFC (Unità Funzionale Complessa) PISLL (Prevenzione Igiene e Sicurezza nei Luoghi di Lavoro) Prato periodo 2018-2021.
6. Relazione Ispettorato Territoriale del Lavoro di Prato-Pistoia.
7. Relazione Confartigianato Imprese Prato a firma del Segretario Marco A. Pierangnoli.
8. Relazione Confindustria Toscana Nord – Lucca Pistoia Prato.
9. Documentazione fotografica fornita dal Comandante Provinciale dell'Arma dei Carabinieri Col. Francesco Zamponi.

**30 NOVEMBRE 2021 – SOPRALLUOGO A BOLOGNA**

1. Relazione illustrativa del Presidente dell'Interporto Bologna SpA – Dott. Marco Spinedi.
2. Protocollo d'intesa per la legalità e la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata tra la Prefettura di Bologna e Interporto di Bologna SpA.
3. Protocollo di intesa in materia di appalti, legalità e sviluppo tra Comune di Bologna, Città Metropolitana, Comune di Bentivoglio, CGIL, CISL, UIL, FILT CGIL, FIT CISL, Ultratrasporti, ITL, ACI, Confindustria Emilia Area Centro, imprese di Bologna, Ferrara e Modena, Interporto di Bologna.
4. Presentazione Città Metropolitana di Bologna.
5. Relazione illustrativa SDA Gruppo Posteitaliane.

*APPENDICE II – ELENCO DEI DOCUMENTI ACQUISITI DALLA  
COMMISSIONE IN OCCASIONE DELLE AUDIZIONI SVOLTE*

1. Documento depositato nel corso dell'audizione del Presidente dell'INAIL – seduta n. 6 del 24 giugno 2021.
2. Documento depositato nel corso dell'audizione del Ministro del Lavoro – seduta n. 7 del 6 luglio 2021.
3. Documento depositato nel corso dell'audizione del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali – seduta n. 8 del 6 luglio 2021.
4. Documento depositato nel corso dell'audizione del Presidente del CNEL – seduta n. 11 del 16 settembre 2021.
5. Documento depositato nel corso dell'audizione del Presidente di ASSOLOGISTICA – seduta n. 12 del 23 settembre 2021.
6. Documento depositato nel corso dell'audizione del Presidente dell'ANMIL – seduta n. 13 del 7 ottobre 2021.
7. Documento depositato nel corso dell'audizione del Presidente dell'UNICEF – seduta n. 16 del 17 febbraio 2022.
8. Documento depositato nel corso dell'audizione del Presidente di Bauli in Piazza – seduta n. 17 del 24 febbraio 2022.



The logo of INAIL (Istituto Nazionale per lo Studio e la Cura delle Infortuni e Malattie del Lavoro) is displayed in white capital letters on a dark blue rectangular background.

AUDIZIONE COMMISSIONE PARLAMENTARE DI  
INCHIESTA SULLE CONDIZIONI DI LAVORO IN  
ITALIA, SULLO SFRUTTAMENTO E SULLA  
SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO PUBBLICI E  
PRIVATI

24 Giugno 2021

**INAIL**

ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

**INDICE:**

–	PREMESSA	
–	INFORTUNI E MALATTIE PROFESSIONALI	pag. 5
–	LA TUTELA	pag. 14
–	LA PREVENZIONE	pag. 20
–	LA RICERCA	pag. 27
	Allegati 1-15	

**INAIL**ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

### **PREMESSA**

Il documento è strutturato in una relazione illustrativa delle principali linee di intervento dell'attività dell'Istituto e in una serie di allegati contenenti gli approfondimenti tecnici.

In apertura è contenuto un Focus sull'andamento infortunistico negli anni 2019-2021 e sulle Malattie professionali, con uno sguardo anche sui dati europei, con l'avvertenza che il 2020 rappresenta un anno "anomalo" e poco rappresentativo per i confronti temporali in quanto l'andamento infortunistico è fortemente condizionato dall'emergenza sanitaria.

I dati, riferiti sia agli infortuni in complesso, sia agli infortuni con esito mortale, sono analizzati per gestione assicurativa, settori di attività economica, genere e territorio. Un apposito paragrafo è poi dedicato agli infortuni sul lavoro da Covid.

Dall'analisi emerge con drammatica evidenza la recrudescenza degli infortuni con esito mortale, purtroppo confermata anche dai dati al netto dei casi Covid.

A seguire un quadro sulla tutela INAIL e sull'esigenza di un suo adeguamento al nuovo contesto del mondo del lavoro. Diviene, infatti, urgente assicurare una forma di protezione sociale efficace a tutti quei lavoratori che oggi ne sono sprovvisti (circa 4 milioni) a cominciare da quelli a più alto rischio. Un paragrafo specifico viene dedicato alla tutela fornita dall'INAIL nei casi accertati di Coronavirus e al progetto innovativo, avviato già nel corso del 2020, finalizzato alla realizzazione di un percorso riabilitativo definito "multiassiale". Con tale progetto l'INAIL – che ha percepito con largo anticipo le possibili ricadute anche a distanza di mesi dall'infezione Covid - si pone a fianco del Servizio sanitario nazionale per la riduzione delle sequele di disabilità fisica, funzionale e psichica riconducibili al c.d. *long covid*.

Sono, quindi, illustrate le informazioni sull'attività di vigilanza assicurativa, rivolta al contrasto all'elusione/evasione dei premi nonché al lavoro nero e irregolare

A seguire viene fornita una panoramica sulle diverse linee in cui si articola l'attività di prevenzione dell'Istituto. L'INAIL, nella consapevolezza che le norme senza la cultura della sicurezza non bastino per combattere le "morti bianche", ha fatto di questa convinzione il punto focale della propria strategia in materia di prevenzione, fondata su diverse direttrici: informazione (destinati 4 mln. di euro a specifico avviso pubblico), assistenza, consulenza, formazione (14 mln. di euro destinati a specifico avviso pubblico e bando di formazione per 14,5 mln di euro con risorse trasferite dal Ministero del lavoro), erogazione di ingenti risorse sotto forma di incentivi a fondo perduto per sostenere la realizzazione di interventi di miglioramento dei livelli di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (circa 2,5 mld. di euro dal 2010), riduzione del premio per prevenzione (per oltre 2,5 mld. di euro dal 2010).

Si segnala che per l'esperienza maturata con i predetti incentivi a fondo perduto, il Mipaaf individuerà l'Istituto quale soggetto gestore delle somme stanziare nell'ambito del PNRR (500 mln. di euro), per l'innovazione tecnologica in agricoltura da destinare a favore delle imprese agricole che realizzano investimenti per l'ammodernamento dei

**INAIL**ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

macchinari agricoli che permettano l'introduzione di tecniche di agricoltura di precisione (Obiettivo generale M2C1).

La sezione finale del documento riguarda la linea di attività dedicata alla ricerca, orientata verso i bisogni concreti dei lavoratori e delle aziende produttive.

Viene illustrato l'impegno dell'Istituto nella progettazione e sperimentazione di soluzioni tecnologiche innovative orientate a mitigare l'esposizione ai rischi dei lavoratori impegnati in settori ad elevato indicatore infortunistico (tra gli altri esoscheletri integrati per la riduzione dell'affaticamento scheletrico, sensoristica avanzata per il monitoraggio delle attrezzature e degli ambienti di lavoro, sistemi di visione e realtà aumentata..), dando, altresì, conto della partecipazione dell'INAIL ai Centri di competenza ad alta specializzazione attivati dal Ministero dello sviluppo economico, nel quadro degli interventi del Piano Nazionale Impresa 4.0. (MADE, ARTES 4.0, CYBER 4.0, START 4.0) nonché della promozione dell'innovazione del Paese per lo sviluppo di procedure e sistemi di prevenzione dei rischi e di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di vita e di lavoro anche attraverso i brevetti INAIL.

Un'apposita sezione è, infine, dedicata all'attività volta dall'Istituto nel corso dell'emergenza pandemica di validazione straordinaria e in deroga dei dispositivi di protezione individuale e al contributo fornito alle attività del Comitato Tecnico Scientifico presso la Protezione Civile (CTS) nonché ai ministeri per fronteggiare la pandemia.

A tale ultimo riguardo si segnalano gli approfondimenti tecnici per le istruttorie, documenti tecnici e pareri a supporto del Comitato Tecnico Scientifico (CTS) istituito presso la Protezione Civile per la riapertura delle attività lavorative; la realizzazione di documenti di analisi volti a fornire un contributo informativo per la tutela della salute e sicurezza delle categorie di lavoratori che, per la peculiarità dell'attività professionale svolta, presentano un maggiore rischio di esposizione al virus; l'elaborazione di pubblicazioni e documenti tecnici per l'emergenza da Covid-19 contenenti misure organizzative di contenimento e di prevenzione per la gestione della fase 2 con l'obiettivo di garantire una tutela globale della salute e della sicurezza dei lavoratori.

L'ampia produzione tecnico-scientifica consultabile anche nel sito istituzionale viene richiamata nel documento.



ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

## INFORTUNI E MALATTIE PROFESSIONALI

### ANDAMENTO INFORTUNISTICO AL 30 APRILE 2021

#### Confronto anni 2019-2020-2021

#### Infortuni in complesso

*L'emergenza sanitaria ha fortemente condizionato l'andamento infortunistico del 2020, che rappresenta quindi un anno "anomalo" e poco rappresentativo per i confronti temporali. Tale anno, risente anche, soprattutto con riferimento al primo quadrimestre, del mancato conteggio di un rilevante numero di "tardive" denunce da contagio Covid-19 (pervenute successivamente alla data di rilevazione del 30 aprile 2020) che ne inficiano un reale confronto di periodo.*

Le denunce di infortunio sul lavoro pervenute all'Inail **alla data del 30 aprile** di ciascun anno evidenziano **per il primo quadrimestre 2021** (circa 172 mila denunce) una **sostanziale stabilità rispetto ai primi 4 mesi del 2020** (-0,3%, circa 500 denunce di infortunio in meno) e un **sensibile calo rispetto al pari periodo del 2019** (-18,4%, circa 39 mila denunce in meno). Analoga riduzione si rileva nel primo quadrimestre 2020 rispetto al pari periodo del 2019 (-18,2%). Naturalmente i confronti sono fortemente condizionati dalla pandemia da Covid-19 che, nell'anno 2020 e in minor misura nel 2021, ha introdotto una nuova generazione di infortuni sul lavoro quelli "da contagio" da SARS-CoV-2 (*Allegato 1*). A calare notevolmente a partire dal 2020 sono stati gli infortuni in itinere, ridottisi di oltre 1/3 rispetto al 2019 (-35,3% la diminuzione tra il 2020 e il 2019 e -37,5% quella tra il 2021 e il 2019), come conseguenza delle limitazioni alla circolazione stradale durante i lockdown e del massiccio ricorso allo smartworking. Il minor numero di incidenti stradali si conferma anche tra gli infortuni in occasione di lavoro dove i casi che hanno visto coinvolto un mezzo di trasporto (si pensi ai conducenti professionali, quali camionisti, tassisti, ecc.) sono diminuiti rispetto al 2019 del 28,0% nell'anno 2020 e del 30,4% nel 2021. Gli infortuni in occasione di lavoro diminuiscono rispetto al 2019 sia nel 2020 (-15,3%) che nel 2021 (-15,2%); mentre il confronto tra il 2021 e il 2020 evidenzia un leggero aumento (+0,1%).

Tabella B1 - Denunce d'infortunio per modalità di accadimento

Modalità di accadimento	Gennaio-Aprile 2019	Gennaio-Aprile 2020	Gennaio- Aprile 2021
<b>In occasione di lavoro</b>	180.311	152.659	152.859
Senza mezzo di trasporto	175.983	149.541	149.847
Con mezzo di trasporto	4.328	3.118	3.012
<b>In itinere</b>	30.409	19.660	19.011
Senza mezzo di trasporto	14.605	8.159	9.440
Con mezzo di trasporto	15.804	11.501	9.571
<b>Totale</b>	<b>210.720</b>	<b>172.319</b>	<b>171.870</b>

Fonte: Open data Inail - dati aggiornati al 30 aprile di ciascun anno

# INAIL

ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

Per un raffronto più appropriato tra l'anno 2019, pre-pandemia e il biennio 2020-2021 è necessario considerare, al netto dei contagi da Covid-19, gli infortuni degli ultimi due anni.

Al netto dei contagi professionali, le denunce di infortunio per il complesso delle gestioni dei primi 4 mesi del 2021 evidenziano rispetto al pari periodo del 2019 un calo più accentuato (-29,6% contro il -18,4% al lordo dei contagi) e un lieve incremento rispetto ai primi 4 mesi del 2020 (+2,7% contro il -0,3%). In particolare, le denunce in occasione di lavoro diminuiscono del 28,3%, quasi raddoppiando il calo al lordo dei casi Covid-19, come conseguenza della minore esposizione al rischio di infortunio in alcuni settori produttivi quali, ad esempio, la ristorazione e il turismo che hanno sofferto delle chiusure forzate ai fini del contenimento della pandemia sino all'inizio del 2021.

A livello di **gestione assicurativa**, il calo più importante tra il primo quadrimestre del 2021 e del 2019 si registra nel Conto Stato (-59,8%), in cui sia gli infortuni in occasione di lavoro che quelli in itinere hanno avuto un crollo (-61,1% e -46,0% rispettivamente), per effetto dell'utilizzo della prestazione lavorativa in modalità agile da parte della quasi totalità dei dipendenti statali e della forte contrazione delle denunce di infortunio degli studenti delle scuole/università statali. La gestione Agricoltura si colloca al secondo posto per riduzione degli infortuni tra il 2021 e il 2019 (-19,4%), con gli infortuni in occasione di lavoro in diminuzione del 20,1%. Per la gestione Industria e servizi, che complessivamente registra un calo del 6,4% tra il 2021 e il 2019, le diminuzioni percentuali più importanti si registrano proprio nei casi in occasione di lavoro se considerate al netto dei contagi Covid-19 (-18%) contro un modesto -0,4% al lordo contagi.

Gestione	Modalità di accadimento	Gennaio-Aprile	Gennaio-Aprile	Gennaio-Aprile
		2019	2020	2021
<b>Industria e Servizi</b>	<b>In occasione di lavoro</b>	<b>129.652</b>	<b>125.076</b>	<b>129.140</b>
	Senza mezzo di trasporto	125.563	122.114	126.239
	Con mezzo di trasporto	4.089	2.962	2.901
	<b>In itinere</b>	<b>25.936</b>	<b>17.180</b>	<b>16.429</b>
	Senza mezzo di trasporto	11.949	6.816	7.971
	Con mezzo di trasporto	13.987	10.364	8.458
	<b>Totale</b>	<b>155.588</b>	<b>142.256</b>	<b>145.569</b>
<b>Agricoltura</b>	<b>In occasione di lavoro</b>	<b>9.824</b>	<b>7.396</b>	<b>7.848</b>
	Senza mezzo di trasporto	9.719	7.298	7.781
	Con mezzo di trasporto	105	98	67
	<b>In itinere</b>	<b>375</b>	<b>255</b>	<b>370</b>
	Senza mezzo di trasporto	141	95	153
	Con mezzo di trasporto	234	160	217
	<b>Totale</b>	<b>10.199</b>	<b>7.651</b>	<b>8.218</b>
<b>Per conto dello Stato</b>	<b>In occasione di lavoro</b>	<b>40.835</b>	<b>20.187</b>	<b>15.871</b>
	Senza mezzo di trasporto	40.701	20.129	15.827
	Con mezzo di trasporto	134	58	44
	<b>In itinere</b>	<b>4.098</b>	<b>2.225</b>	<b>2.212</b>
	Senza mezzo di trasporto	2.515	1.248	1.316
	Con mezzo di trasporto	1.583	977	896
	<b>Totale</b>	<b>44.933</b>	<b>22.412</b>	<b>18.083</b>
<b>Totale</b>	<b>210.720</b>	<b>172.319</b>	<b>171.870</b>	

Fonte: Open data Inail - dati aggiornati al 30 aprile di ciascun anno

**INAIL**ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

Riguardo i **settori di attività economica**, nell'ambito dell'Industria e servizi e per i soli casi in occasione di lavoro, tra il 2021 e il 2020, si sono registrati aumenti consistenti di denunce nei settori del manifatturiero, delle costruzioni, dei trasporti e del commercio, mentre altri settori come la sanità e, in minor misura, i servizi di alloggio e ristorazione le hanno viste calare. Viceversa, rispetto al 2019, nel 2021 si registrano cali diffusi in tutti i settori tranne che per la sanità, in notevole aumento (quasi raddoppiate le denunce del 2019 per gli effetti della pandemia ancora in corso). L'analisi al netto delle denunce da Covid-19, evidenzia come nel 2021, rispetto al 2020, si mantenga, seppur con cifre ridimensionate, l'andamento già descritto: manifatturiero, costruzioni, commercio e trasporti in aumento con, viceversa, sanità e alloggio e ristorazione in diminuzione; rispetto a due anni prima, al 2019, la depurazione dai casi Covid, riconduce tutti i settori compresa la sanità e alloggio-ristorazione a significativi cali nel 2021.

Con riferimento al **genere**, nei primi quattro mesi del 2021 le 67mila denunce femminili rappresentano il 39% delle denunce in complesso. La sostanziale stabilità del numero di denunce rispetto a quelle del 2020 (-0,3%) è media di un significativo calo di casi tra le donne (-10%) e dell'aumento tra i maschi (+7%). Rispetto ai primi quattro mesi del 2019 invece il calo nel 2021 è del 18% e comune ad entrambi i sessi (anche se più marcato per gli uomini). Il confronto 2021-2020 al netto dei contagi, evidenzia un aumento delle denunce "tradizionali" (non da Covid), contenuto (al di sotto del 3%), ma differenziato per genere: all'aumento dei casi tra gli uomini (+8%) fa da contrappeso il calo tra le donne (-6%). Il confronto tra 2021 e 2019, per le sole denunce "tradizionali", si caratterizza per un calo di circa il 30% per entrambi i generi.

In relazione al **territorio**, la sostanziale stabilità del numero di denunce di infortunio (-0,3%) dei primi quattro mesi del 2021 rispetto a quelli del 2020 è il risultato di un sensibile calo al Nord-Ovest (-13%), il più colpito dalla pandemia nella prima ondata del 2020, e di aumenti tra il 6% e l'8% in tutte le altre ripartizioni geografiche. Rispetto al 2019, il calo delle denunce del 18% è invece diffuso, abbastanza equamente, in tutte le regioni, anche in quelle del Nord-Ovest. Depurando i casi da quelli per contagio, l'aumento delle denunce "tradizionali" del quasi 3% tra 2020 e il 2021 è invece da attribuire al Nord-Est e in piccola parte al Centro, con le altre ripartizioni in calo; diminuzioni a due cifre percentuali sono diffuse, invece, in tutte le regioni nel confronto col 2019.



ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

**Tabella B1.2 - Denunce di infortunio per luogo di accadimento**

Luogo di accadimento	Gennaio-Aprile 2019	Gennaio-Aprile 2020	Gennaio-Aprile 2021
<b>Nord - Ovest</b>	<b>63.581</b>	<b>59.324</b>	<b>51.340</b>
Piemonte	16.239	15.742	12.961
Valle D'Aosta	500	523	358
Lombardia	40.099	37.210	32.114
Liguria	6.743	5.849	5.907
<b>Nord - Est</b>	<b>66.251</b>	<b>51.794</b>	<b>55.033</b>
Bolzano - Bozen	5.241	4.115	4.290
Trento	2.610	2.798	2.215
Veneto	25.229	19.216	21.289
Friuli Venezia Giulia	5.529	4.486	5.130
Emilia Romagna	27.642	21.179	22.109
<b>Centro</b>	<b>40.347</b>	<b>31.084</b>	<b>33.103</b>
Toscana	16.187	12.758	13.171
Umbria	3.532	2.541	2.722
Marche	6.092	5.110	5.295
Lazio	14.536	10.675	11.915
<b>Sud</b>	<b>27.424</b>	<b>20.116</b>	<b>21.548</b>
Abruzzo	4.354	3.251	3.519
Molise	725	452	571
Campania	7.582	5.295	6.317
Puglia	10.087	7.799	7.463
Basilicata	1.554	1.064	1.320
Calabria	3.122	2.255	2.358
<b>Isole</b>	<b>13.117</b>	<b>10.001</b>	<b>10.846</b>
Sicilia	9.011	6.537	7.415
Sardegna	4.106	3.464	3.431
<b>Totale</b>	<b>210.720</b>	<b>172.319</b>	<b>171.870</b>

### **Infortunati mortali**

Alla data del 30 aprile, il 2021 con 306 decessi per il complesso delle gestioni presenta un aumento del 9,3% rispetto al 2020 (26 decessi in più), riallineandosi al dato registrato nel 2019 (303, +1,0%).

Al netto dei casi da contagio Covid-19, l'incremento del primo quadrimestre 2021 rispetto al 2020 sfiora il 16%, mentre sembrerebbe presentarsi un calo rispetto al 2019 (-8,6%).

Mentre gli infortuni in itinere nel 2021 scendono di oltre il 50% rispetto al 2019 e del -20% nel confronto con il 2020, **i casi in occasione di lavoro aumentano sia al lordo dei casi covid-19 (+26,5% e +17,3% rispettivamente), che al netto dei casi covid-19 (+12,3% è l'incremento tra il 2021 e il 2019 e +27,9% quello tra il 2021 e il 2020).**





ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

**Tabella B2 - Denunce d'infortunio con esito mortale per modalità di accadimento**

Modalità di accadimento	Gennaio-Aprile 2019	Gennaio-Aprile 2020	Gennaio-Aprile 2021
<b>In occasione di lavoro</b>	204	220	258
Senza mezzo di trasporto	173	193	234
Con mezzo di trasporto	31	27	24
<b>In itinere</b>	99	60	48
Senza mezzo di trasporto	58	42	32
Con mezzo di trasporto	41	18	16
<b>Totale</b>	<b>303</b>	<b>280</b>	<b>306</b>

Fonte: Open data Inail - dati aggiornati al 30 aprile di ciascun anno

A livello di **gestione assicurativa**, è soprattutto nell'Industria e servizi (dove si registra quasi il 90% di tutti i casi mortali, quindi determinante nel trend complessivo) che si osservano, nel confronto tra il primo quadrimestre 2021 e quello 2019 (preso a riferimento come anno ante-pandemia), gli incrementi più consistenti dei casi in occasione di lavoro (+24,7%), incrementi confermati anche al netto, per il 2021, dei casi Covid-19 (+9,8%).

Da questo emerge come il 2021 si stia presentando come un anno particolarmente critico sul fronte delle morti sul lavoro "tradizionali", anche alla luce dei recenti incidenti plurimi di maggio (non conteggiati nei dati di aprile), considerato che il trend delle morti da Covid-19 non risulta più ai livelli dello scorso anno, in cui proprio il primo quadrimestre è stato travolto dalla prima ondata dei contagi. Le altre due gestioni assicurative presentano andamenti opposti: l'Agricoltura (gestione poco influenzata dal nuovo Coronavirus) registra un calo del 16%, percentuale confermata sia al netto che al lordo dei contagi, il conto Stato registra invece un aumento, passando dalle due denunce mortali del primo quadrimestre 2019 alle 12 denunce del 2020 e alle 18 denunce del 2021, i decessi dell'ultimo biennio sono influenzati dai contagi Covid-19.

Nell'ambito dell'Industria e servizi, per i **settori di attività**, limitatamente ai casi in occasione di lavoro, tra il 2021 e il 2020, al lordo dei casi da Covid, si sono registrati aumenti consistenti di denunce nei settori delle costruzioni e del commercio, mentre altri settori come la sanità e i trasporti le hanno viste calare. Rispetto al 2019, nel 2021 si registrano aumenti per il commercio, le costruzioni ma anche per la sanità (compresa quella delle amministrazioni pubbliche come le Asl) e un calo nel manifatturiero e nei trasporti. L'analisi al netto delle denunce da Covid-19, evidenzia nel 2021 rispetto al 2020, costruzioni e commercio in aumento e, viceversa, manifatturiero e trasporti in diminuzione; analogo andamento anche rispetto al 2019, con in aggiunta significativi aumenti nella sanità.

L'analisi per **genere** evidenzia che l'aumento del 9,3% nel 2021 rispetto al 2020 è influenzato, in termini assoluti, soprattutto dai decessi che hanno colpito il genere maschile (le donne che rappresentano un caso su dieci tra i mortali hanno avuto l'incremento percentuale maggiore). Rispetto al 2019, il 2021 conta tre denunce in più, tutte di genere femminile. Al netto dei casi Covid-19, le denunce con esito mortale "tradizionali" fanno registrare nel 2021 un aumento più importante rispetto all'anno



ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

precedente (+16%), guidato in termini assoluti dagli uomini, soprattutto operanti nelle costruzioni e nel commercio. Rispetto al 2019, si rileva invece una diminuzione (quasi del 9%) per entrambi i generi.

Riguardo all'analisi dei decessi per **territorio**, si registra nel primo quadrimestre 2021 rispetto all'anno precedente un importante calo nel Nord-Ovest (quasi 1/4 di casi in meno) e nelle Isole (-10%), aumenti invece nelle altre ripartizioni (il Sud si distingue per un incremento del 40%). L'aumento nel 2021 di tre casi rispetto al 2019 è invece il saldo di un sensibile aumento al Sud (+23 casi), di quello, limitato a poche unità, al Nord e viceversa di diminuzioni al Centro e nelle Isole (13 casi in meno in entrambe le ripartizioni). Al netto delle denunce da contagio per Covid, l'aumento nel 2021 (complessivamente del 16%) rispetto ai primi quattro mesi del 2020, si localizza nel Nord-Est, Centro e Sud, mentre Nord-Ovest e Isole registrano una diminuzione (limitatamente a Lombardia e Sicilia, rispettivamente); il confronto col 2019 evidenzia invece un calo nazionale di quasi il 9% media dei decrementi nel Nord-Ovest, Centro e Isole e degli aumenti a Nord-Est e Sud.

**Tabella B2.2 - Denunce di infortunio con esito mortale per luogo di accadimento**

Luogo di accadimento	Gennaio-Aprile		
	2019	2020	2021
<b>Nord - Ovest</b>	<b>79</b>	<b>104</b>	<b>80</b>
Piemonte	25	32	29
Valle D'Aosta	0	0	1
Lombardia	48	66	44
Liguria	6	6	6
<b>Nord - Est</b>	<b>61</b>	<b>51</b>	<b>66</b>
Bolzano - Bozen	5	2	5
Trento	3	2	2
Veneto	25	20	26
Friuli Venezia Giulia	3	5	6
Emilia Romagna	25	22	27
<b>Centro</b>	<b>69</b>	<b>44</b>	<b>56</b>
Toscana	17	15	19
Umbria	9	3	4
Marche	8	10	3
Lazio	35	16	30
<b>Sud</b>	<b>64</b>	<b>62</b>	<b>87</b>
Abruzzo	11	5	15
Molise	5	3	9
Campania	24	23	30
Puglia	14	22	24
Basilicata	4	2	3
Calabria	6	7	6
<b>Isole</b>	<b>30</b>	<b>19</b>	<b>17</b>
Sicilia	26	16	14
Sardegna	4	3	3
<b>Totale</b>	<b>303</b>	<b>280</b>	<b>306</b>



ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

Tra le prime **cause** degli infortuni mortali del periodo gennaio-aprile 2021 ci sono soprattutto gli schiacciamenti di persona da materiali pesanti (travi, attrezzi, trattori) e le cadute (da impalcature, piattaforme, scale), mentre gli incidenti stradali, da sempre al primo posto per le morti sul lavoro nel nostro Paese, sembrano in questa prima parte dell'anno essere meno numerosi.

### **Italia/ Europa**

L'ingresso di "nuovi" Stati avvenuto dal 2004 in poi, ha risollevato il problema storico della confrontabilità dei dati sugli infortuni trasmessi ad Eurostat, soprattutto per quei paesi che non dispongono di un sistema assicurativo specifico e che presentano elevati livelli di sotto-dichiarazione dei dati (per alcuni paesi i livelli di incompletezza delle informazioni arriva addirittura fino al 50%). Per questo motivo, le statistiche dei Paesi membri espresse in valori assoluti potrebbero ancora oggi avere delle carenze dal punto di vista della completezza dei dati. Lo stesso Eurostat ha più volte espresso la raccomandazione (non sempre colta da istituzioni, giornali e commentatori vari) di non utilizzare i dati assoluti per confronti tra Paesi, ma soltanto a livello globale Ue e a fini indicativi, tenuto conto dei limiti e delle carenze sopra indicati.

Al fine di raffrontare i livelli infortunistici tra i vari Stati membri, Eurostat raccomanda di utilizzare esclusivamente un altro indicatore statistico, il **tasso standardizzato di incidenza infortunistica**, che rappresenta il numero di incidenti sul lavoro (al netto dei casi in itinere) occorsi durante l'anno per 100.000 occupati.

Gli ultimi dati diffusi da Eurostat fanno riferimento all'anno **2018**.

I tassi standardizzati di incidenza per gli **infortuni non mortali - stradali esclusi** - mostrano per l'Italia un valore pari a 1.066 infortuni per 100.000 occupati, al di sotto di quello rilevato per Francia (3.106), Spagna (3.080), Germania (1.748) e della Ue-27 (1.568).

I tassi standardizzati di incidenza per gli **infortuni non mortali - stradali compresi** - mostrano per l'Italia un valore pari a 1.383 infortuni per 100.000 occupati, al di sotto di quello rilevato per Francia (3.421), Spagna (3.275), Germania (1.986) e della Ue-27 (1.769).

I tassi standardizzati di incidenza per gli **infortuni non mortali - stradali compresi** - mostrano per l'Italia un valore pari a 1.383 infortuni per 100.000 occupati, al di sotto di quello rilevato per Francia (3.421), Spagna (3.275), Germania (1.986) e della Ue-27 (1.769).

Per gli **infortuni mortali - stradali compresi** - l'indice dell'Italia è di 2,70 decessi per 100.000 occupati, al di sotto di quello rilevato per Francia (3,70), Spagna (2,84) e superiore a quello della Ue-27 (2,21) e della Germania (1,00).

Per un approfondimento si rinvia *all'allegato n 1*.

### **Infortuni da contagio Covid-19**

**Il monitoraggio alla data del 30 aprile 2021**, rileva: 171.804 denunce di infortunio sul lavoro da Covid-19 segnalate all'Inail dall'inizio dell'epidemia, circa un quarto del

**INAIL**ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

totale delle denunce di infortunio pervenute dall'inizio dell'epidemia, di cui 600 con esito mortale (circa un terzo del totale decessi denunciati da gennaio 2020).

**Per le denunce in complesso**, la "seconda ondata" di contagi - ottobre 2020-gennaio 2021 - (con il 60,3% di infortuni Covid), ha avuto un impatto più intenso rispetto alla prima relativa al periodo marzo-maggio 2020 (29,5%). Da febbraio il trend è in diminuzione. Novembre, con quasi 40mila denunce, è il mese col maggior numero di eventi a seguito del Covid-19, superando il dato di marzo che con 28.564 casi si colloca al secondo posto.

Il 69,0% dei contagi ha interessato le donne. L'età media dei contagiati è di 46 anni.

Sanità e assistenza sociale (ospedali, case di cura e di riposo, istituti, cliniche e policlinici universitari, residenze per anziani e disabili...) al primo posto con il 66,5% delle denunce da Covid-19 che, insieme all'Amministrazione pubblica (relativa ad attività degli organismi preposti alla sanità - Asl - e amministratori regionali, provinciali e comunali, con il 10,7%) eleva la percentuale al 75,7%;

Seguono: noleggio e servizi di supporto (servizi di vigilanza, di pulizia, call center...) con il 4,4%; il trasporto e magazzinaggio con il 3,0%; il settore manifatturiero (addetti alla lavorazione di prodotti chimici, farmaceutici, stampa, industria alimentare) con il 2,9%; le attività dei servizi di alloggio e di ristorazione con il 2,5%; il commercio con il 2,0%. Professione dell'infortunato: tecnici della salute con il 38,0% delle denunce (in tre casi su quattro sono donne), l'82,7% delle quali relative a infermieri.

Operatori socio-sanitari: 18,7% (8 su 10 sono donne);

Medici: 8,7% (48,4% donne);

Operatori socio-assistenziali: 7,1% (85% sono donne);

Personale non qualificato nei servizi sanitari: 4,8% (ausiliari, portantini, barellieri);

Specialisti nelle scienze della vita: 1,9% (tossicologi e farmacologi):

Il restante personale coinvolto riguarda, tra le prime categorie professionali, impiegati amministrativi (4,4%, di cui il 67,9% donne), addetti ai servizi di pulizia (2,2%, il 78,6% donne), conduttori di veicoli (1,3%).

Territorio: 43,5% Nord-Ovest (prima la Lombardia con il 25,8%), 24,5% nel Nord-Est (Veneto 10,6%), 15,0% al Centro (Lazio 6,4%), 12,4% al Sud (Campania 5,6%) e del 4,6% nelle Isole (Sicilia 3,0%).

Le province con il maggior numero di contagi da inizio pandemia sono Milano, Torino, Roma, Napoli, Brescia, Verona e Varese, Genova. Roma è la provincia che registra il maggior numero di contagi professionali accaduti nel solo mese di aprile 2021.

**Per i decessi**, a differenza delle denunce in complesso, è invece la prima ondata dei contagi ad avere avuto un impatto più significativo della seconda: 58,2% è, infatti, la quota sul totale dei decessi da Covid-19 denunciati nel trimestre marzo-maggio 2020, contro il 30,0% della seconda ondata. Per i decessi è stato aprile 2020 il mese più critico.

L'83,5% dei decessi ha interessato il genere maschile, al contrario di quanto osservato sulle denunce in complesso. L'età media dei deceduti è di 59 anni.

Sanità e assistenza sociale al primo posto con il 25,1% delle denunce da Covid-19 che, insieme all'Amministrazione pubblica (relativa ad attività degli organismi preposti alla sanità - Asl - e amministratori regionali, provinciali e comunali, con il 10,4%) eleva la percentuale al 35,5%;

Seguono: il trasporto e magazzinaggio con il 12,8%; il settore manifatturiero (addetti alla lavorazione di prodotti chimici, farmaceutici, stampa, industria alimentare) con il 12,1%; il commercio con il 9,5% le costruzioni con 6,9%.

Le Professioni coinvolte: Tecnici della salute: 10,7%, di cui 67,2% infermieri. Impiegati amministrativi: 10,6%; addetti all'autotrasporto: 7%; Medici: 5,9%; Operatori socio-



ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

sanitari: 4,5%; Personale non qualificato nei servizi sanitari: 3,7% (ausiliari, portantini, barellieri); Operatori socio-assistenziali: 2,7%.

**Territorio:** 40,2% Nord-Ovest (prima la Lombardia con il 28,3%), 24,4% Sud (Campania 11,6%), 17,1% Centro (Lazio 10%), 12,7% Nord-Est (Emilia Romagna 6,6%), 5,6% Isole (Sicilia 4,9%).

Le province con il maggior numero di contagi da inizio pandemia sono Bergamo, Milano e Roma. Seguono: Napoli, Brescia, Torino, Cremona, Genova. La provincia autonoma di Bolzano è l'unica a non aver registrato decessi in tutto il periodo.

Per un approfondimento si rinvia *all'allegato n 2*.

### **MALATTIE PROFESSIONALI** **confronto anni 2019-2020-2021**

Le denunce di malattia professionale pervenute all'Inail **alla data del 30 aprile** di ciascun anno evidenziano **per il primo quadrimestre 2021** (circa 18.600 denunce) un incremento rispetto ai primi 4 mesi del 2020 (+26,1%, circa 3.800 malattie denunciate in più) e un sensibile calo rispetto al pari periodo del 2019 (-12,2%, circa 2.600 denunce in meno).

**Tabella M1 - Denunce di Malattie professionali per genere**

<b>Genere</b>	<b>Gennaio-Aprile 2019</b>	<b>Gennaio-Aprile 2020</b>	<b>Gennaio-Aprile 2021</b>
Maschi	15.449	10.759	13.610
Femmine	5.775	4.009	5.019
<b>Totale</b>	<b>21.224</b>	<b>14.768</b>	<b>18.629</b>

Nel 2021 le malattie professionali tornano, quindi, ad aumentare, dopo un 2020 condizionato fortemente dalla pandemia con denunce in costante decremento nel confronto con l'anno precedente. Infatti, se la sospensione temporanea o la chiusura nel corso del 2020 di molte attività economiche aveva da una parte ridotto l'esposizione al rischio di contrarre nuove malattie professionali, dall'altra lo stato di emergenza, le limitazioni alla circolazione e gli accessi controllati a strutture di vario genere, può aver reso oggettivamente difficoltoso, disincentivandolo o semplicemente rimandandolo, il ricorso ai presidi sanitari/amministrativi propedeutici alla presentazione della denuncia di malattia.

Le patologie del sistema osteo-muscolare e del tessuto connettivo, del sistema nervoso e dell'orecchio continuano a rappresentare, sia nel primo quadrimestre che nei primi cinque mesi del 2021, le prime tre malattie professionali denunciate, seguite da quelle del sistema respiratorio e dai tumori.

**INAIL**ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

## LA TUTELA

***Occorre adeguare la tutela INAIL al nuovo contesto del mondo del lavoro assicurando una forma di protezione sociale efficace a tutti quei lavoratori che oggi ne sono sprovvisti a cominciare da quelli più a rischio.***

### **Estensione della tutela assicurativa a nuovi soggetti**

Attualmente, in base al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n.1124, l'obbligo assicurativo ai sensi del titolo I, relativo alla gestione Industria, opera al ricorrere dei requisiti oggettivi indicati all'articolo 1, che definisce le attività protette per le quali vige una presunzione legale di pericolosità, e dei requisiti soggettivi indicati all'articolo 4 (persone assicurate) del medesimo decreto.

Si tratta di un elenco tassativo, che richiede, ai fini dell'assicurazione obbligatoria e quindi della tutela assicurativa in caso di infortunio e malattia professionale, la ricorrenza dei predetti requisiti.

Tutte le volte che il legislatore avverte l'esigenza di estendere l'obbligo assicurativo a nuove categorie di soggetti o lavoratori non indicati all'articolo 4 già citato, occorre pertanto una norma di legge che stabilisca espressamente che l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali di cui al DPR 1124/1965 si applica alla nuova categoria che si vuole tutelare.

L'elencazione suddetta, infatti, è stata successivamente integrata, oltre che dalle pronunce della Corte Costituzionale che hanno ampliato la nozione di opera manuale, dagli interventi legislativi che hanno esteso l'obbligo assicurativo a specifiche categorie di lavoratori, ritenute dal legislatore meritevoli di tutela in base all'evoluzione del mondo del lavoro.

In passato, anche in relazione al dibattito dottrinario ultradecennale sul tema, sono stati tentati sia progetti di riforma dell'intero Testo unico del 1965, sia interventi settoriali per specifiche categorie di lavoratori.

Questo secondo percorso è quello finora seguito dal legislatore, che ha esteso l'ambito soggettivo dell'assicurazione esaminando di volta in volta le esigenze di tutela delle varie categorie di lavoratori in base all'evoluzione dei rapporti di lavoro e alle trasformazioni osservate nel mondo del lavoro.

Ciò tenendo anche conto degli orientamenti giurisprudenziali sul tema, che comunque negli ultimi anni hanno ribadito che il principio "a parità di rischio, parità di tutela", utilizzato ad esempio dalla Corte Costituzionale per includere nella tutela i lavoratori in aspettativa perché chiamati a ricoprire cariche sindacali (sentenza 171/2002), per fondare la tendenza espansiva dell'obbligo assicurativo, sul piano soggettivo, deve essere effettuata nel rispetto e nell'ambito delle norme vigenti (Cass. 15971/2017 e ordinanza Corte Cost. n.25 del 12.1.2016, n. 25, relative ai membri di studi professionali associati).



ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

Quanto sopra è avvenuto, ad esempio, per l'estensione dell'assicurazione obbligatoria ai lavoratori dell'area dirigenziale, ai lavoratori parasubordinati e agli sportivi professionisti disposta rispettivamente dagli articoli 4, 5 e 6 del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38.

Di recente l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali è stata estesa ai giudici onorari di pace e ai vice procuratori onorari ad opera dell'articolo 25, comma 5, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116.

Inoltre l'estensione dell'assicurazione obbligatoria ai cosiddetti "riders" è avvenuta per espressa previsione dell'articolo 47-septies rubricato Copertura assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali nell'ambito del Capo V-bis Tutela del lavoro tramite piattaforme digitali inserito nel decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 dall'articolo 1, comma 2, lettera c) del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101 convertito, con modificazioni, dalla legge 2 novembre 2019, n. 128.

Una ulteriore estensione della tutela assicurativa ha riguardato i soggetti percettori del reddito di cittadinanza impiegati nei Progetti Utili alla Collettività (Puc) oggetto del Patto per il lavoro e del Patto per l'inclusione sociale. Ai predetti soggetti si applica la tutela assicurativa Inail con onere posto a carico del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. L'assicurazione è attuata mediante un premio speciale unitario istituito con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 5 del 14 gennaio 2020 su proposta dell'Inail.

Sempre in tema di estensione della tutela assicurativa si fa presente che il decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36, emanato in attuazione della legge delega 8 agosto 2019, n. 86, ha riformato radicalmente il lavoro sportivo. In particolare, in base alla nuova disciplina, dal 1° luglio 2022 l'articolo 6 del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 riguardante l'assicurazione degli sportivi professionisti sarà abrogato e l'assicurazione Inail, ai sensi dell'articolo 34 del predetto decreto, sarà estesa a tutti i lavoratori subordinati sportivi.

Infine, l'articolo 66 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, commi 3 e 4, ha da ultimo previsto l'estensione della copertura assicurativa ai lavoratori autonomi iscritti al fondo pensione lavoratori dello spettacolo e l'obbligo assicurativo del personale orchestrale dipendente delle fondazioni lirico sinfoniche operante all'interno del "golfo mistico".

Per effetto di tale norma l'assicurazione pubblica e obbligatoria gestita dall'Inail è estesa anche ai lavoratori dello spettacolo che espletano l'attività lavorativa al di fuori di un contratto di lavoro subordinato, finora esclusi dall'assicurazione per carenza del requisito soggettivo.

L'Istituto **è da sempre pienamente disponibile** a superare le criticità dell'attuale sistema della tutela contro gli infortuni e le malattie professionali basato sui requisiti soggettivi degli assicurati.

Il **Testo Unico** (D.P.R. 30 giugno 1965, n.1124) che regola l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali risulta, ormai, **inadeguato** rispetto all'**esigenza** di garantire una appropriata e generale tutela rispetto ai bisogni del mondo del lavoro in quanto limita l'obbligatorietà dell'assicurazione in relazione alla natura del rapporto di lavoro (subordinato o meno), con la conseguenza che sfuggono oggi alla tutela una quantità considerevole di rapporti di lavoro non inquadrabili nel lavoro subordinato anche per un accentuazione delle esigenze di flessibilità del mondo produttivo.

**INAIL**ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

**Gli assicurati INAIL ammontano complessivamente a circa 21,2 milioni ma circa 4 milioni di lavoratori sono esclusi dalla tutela INAIL.** (allegato n.3)

Tra i lavoratori subordinati, ancora oggi esclusi dalla tutela, vanno, ad esempio, ricordati:

- Forze armate e di polizia (sono assicurati invece i Vigili urbani);
- Corpo nazionale dei vigili del fuoco;
- Personale di volo.

I lavoratori autonomi risultano oggi esclusi per la gran parte dalla tutela INAIL, fatta eccezione per coltivatori diretti ed artigiani e da ultimo i lavoratori dello spettacolo e gli sportivi dilettanti. In particolare sono esclusi:

- Tutti i liberi professionisti operanti individualmente (medici, avvocati, ingegneri, architetti, geometri, infermieri, ecc.), Consulenti del lavoro, Periti industriali, ecc.. Per le professioni autonome la questione è molto delicata in quanto spesso si tratta di lavoratori monocommittenti e almeno per questa fattispecie in alcuni paesi UE si sta optando per assicurare loro le tutele sociali del lavoro subordinato;
- Commercianti titolari di impresa individuale;
- Giornalisti;
- Dirigenti e impiegati dell'agricoltura (assicurati presso l'ENPAIA);
- Lavoratori autonomi con semplice partita IVA.

Nel campo del volontariato, nonostante le richieste della base, risultano in particolare esclusi dalla tutela INAIL:

- Infermiere volontarie della Croce Rossa Italiana;
- Volontari della protezione civile.

Un'attenzione, infine, andrebbe riservata ad alcune attività meritevoli di tutela come quella degli studenti (oggi destinatari di una tutela limitata) o comunque rilevante per la funzione ricoperta: Amministratori locali, regionali, nazionali, membri del governo, consigli di amministrazioni degli enti, ecc.

In allegato le principali tipologie di prestazioni economiche, sanitarie, socio-sanitarie e integrative erogate dall'Istituto (allegato n.4)

### **La tutela nei casi accertati di coronavirus**

L'art. 42, comma 2, del d.l. 17 marzo 2020 n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 24 aprile 2020 n. 27, ha chiarito che la tutela assicurativa Inail, spettante nei casi di contrazione di malattie infettive e parassitarie negli ambienti di lavoro e/o nell'esercizio delle attività lavorative, opera anche nei casi di infezione da nuovo Coronavirus contratta in occasione di lavoro per tutti i lavoratori assicurati all'Inail. Con le circolari n. 13 del 3 aprile 2020 e n. 22 del 20 maggio 2020 sono state fornite alle strutture indicazioni operative in merito all'applicazione della predetta disposizione.

Ai sensi dell'art. 29-bis del d.l. 8 aprile 2020 n. 23 convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2020 n. 40, "ai fini della tutela contro il rischio di contagio da SARS-CoV-2, i datori di lavoro pubblici e privati adempiono all'obbligo di cui all'articolo 2087 del Codice civile mediante l'applicazione delle prescrizioni contenute nel protocollo





ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del SARS-CoV-2 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 24 aprile 2020 tra il Governo e le parti sociali, e successive modificazioni e integrazioni, e negli altri protocolli e linee guida di cui all'articolo 1, comma 14, del d.l. 16 maggio 2020 n. 33, nonché mediante l'adozione e il mantenimento delle misure ivi previste. Qualora non trovino applicazione le predette prescrizioni, rilevano le misure contenute nei protocolli o accordi di settore stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”;

### **Riabilitazione multiassiale per infortunati da Covid-19**

La pandemia da Covid-19 ha generato una nuova categoria di infortunati, costituita da coloro che sono risultati colpiti dalla malattia Sars-Cov2.

L'Istituto ha percepito con largo anticipo - rispetto ai successivi riconoscimenti in tal senso da parte di ricercatori, studiosi e riviste scientifiche - le possibili ricadute di tale malattia in termini di ripercussioni e sintomi di diversa natura (respiratoria, cardiologica, neuromotoria e psicologica) anche a distanza di mesi dall'infezione, raccogliendo con slancio e impegno significativo anche questa sfida, per assumere prontamente un ruolo di primo piano nel fornire il proprio contributo all'emergenza sanitaria, con la consapevolezza del valore delle proprie competenze e della funzione predominante della riabilitazione per la riduzione delle sequele di disabilità fisica, funzionale e psichica riconducibili al fenomeno, attualmente riconosciuto e definito come "long covid".

Per il trattamento degli esiti debilitanti sui propri assistiti, con la previsione di correlate soluzioni terapeutiche, è stato infatti avviato, già nel corso del 2020, un innovativo progetto finalizzato alla realizzazione di un **percorso riabilitativo definito "multiassiale", con il quale l'Inail si pone a fianco del Servizio sanitario nazionale**, avvalendosi - d'intesa con le Regioni interessate, ai sensi dell'art.11, comma 5 bis, del d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i. - di strutture sanitarie pubbliche e private, in grado di erogare prestazioni riabilitative in funzione dei diversi organi e apparati compromessi dal virus.

Dette strutture - alle quali è richiesto il possesso di specifici e idonei requisiti tecnici-strutturali, organizzativi e professionali - dovranno garantire, sulla base di apposite convenzioni con l'Istituto, i percorsi riabilitativi necessari nei casi in cui il Servizio sanitario nazionale non sia in condizione di erogarli con la tempestività necessaria a consentire il recupero dell'integrità psicofisica del lavoratore e il suo più celere reinserimento familiare, sociale e lavorativo.

Per l'individuazione delle predette strutture si è proceduto, già nei mesi di marzo e aprile 2021, alla pubblicazione di avvisi a livello regionale, in esito ai quali sono pervenute n. 169 manifestazioni di interesse, delle quali n. 28 al Nord (16,5%), n. 90 al Centro (53,2%) e n. 51 al Sud (30,2%) come da tabella allegata (*allegato n.5*).

A seguito della condivisione dell'elenco delle strutture in possesso dei requisiti richiesti con i competenti Uffici della Regione interessata - ai fini del perfezionamento dell'intesa di cui al sopra citato art.11, comma 5 bis, del d.lgs. n. 81/2008 - le Direzioni regionali Inail, ravvisatane l'opportunità sulla base delle esigenze funzionali, procedono alla stipula di una o più convenzioni, dando priorità alle strutture che in termini di tempestività e risorse interne risultino garantire la massima efficacia della riabilitazione multiassiale e, per collocazione geografica, più agevolmente raggiungibili.



ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

L'iniziativa si colloca a pieno titolo nell'ambito del rapporto sinergico e sussidiario tra Inail e Servizio sanitario, così come definito dal d.lgs. 81/2008 e s.m.i., che vede l'Istituto garantire pieno sostegno ai lavoratori direttamente colpiti dal virus e, nel contempo, contribuire ad alleggerire la enorme pressione determinatasi sulle strutture sanitarie pubbliche a causa della forte domanda generata dagli effetti dei contagi sulla popolazione, e a ridurre l'impatto dei costi sociali ed economici della pandemia, attraverso una più rapida ripresa delle relazioni sociali e lavorative da parte delle persone affette da Covid.

### **Attività di vigilanza**

Gli ispettori INAIL effettuano controlli presso le aziende per verificare il rispetto delle norme in materia di lavoro e di previdenza sociale, anche al fine di erogare tempestivamente le prestazioni economiche agli aventi diritto (art. 19 decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n.1124).

Nel corso degli accertamenti, verificano se per i lavoratori sono stati effettuati gli adempimenti previsti dalla legge (comunicazione di assunzione agli enti competenti, erogazione delle retribuzioni dovute nel rispetto dei contratti collettivi, pagamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi, ecc.).

I controlli sono mirati alla lotta all'evasione/elusione dei premi assicurativi, nonché al contrasto del fenomeno del lavoro sommerso.

Si precisa che gli ispettori INAIL non hanno poteri in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Infatti, l'attuale assetto normativo disciplinato dal Decreto legislativo n. 81/2008 attribuisce le funzioni di vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro esclusivamente alle ASL e all'Ispettorato nazionale del lavoro.

Nel caso di eventi infortunistici gli organi di vigilanza delle ASL e dell'INL intervengono con competenze sanitarie e tecniche, nei limiti stabiliti dal D.Lgs. n. 81/2008, per accertare eventuali violazioni della normativa di prevenzione degli infortuni sul lavoro, mentre il personale ispettivo INAIL svolge un'attività del tutto specifica volta all'acquisizione degli elementi necessari per la verifica delle condizioni di tutela assicurativa ai fini dell'erogazione delle prestazioni economiche.

Nell'anno 2020 l'attività di vigilanza assicurativa, rivolta ad incrementare le azioni di contrasto all'elusione e all'evasione dei premi nonché al lavoro nero e irregolare, in linea con gli indirizzi dettati dal Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nella Relazione programmatica 2020 – 2022 e declinata nel piano nazionale di programmazione dell'attività di vigilanza condiviso con l'INL e l'INPS, ha subito un forte rallentamento a causa dell'emergenza sanitaria.

Il *lockdown* nel primo semestre ha comportato la sospensione degli accessi presso terzi, esclusi i casi urgenti ed indifferibili, connessi agli infortuni mortali e, in particolare, alla definizione degli infortuni da SARS-CoV-2 per agevolare la tempestiva erogazione delle prestazioni.

Nel secondo semestre 2020 la programmazione dell'attività di vigilanza è stata rimodulata in previsione di un allentamento delle misure di contenimento adottate in relazione all'andamento della curva epidemiologica per fronteggiare l'emergenza sanitaria, e della graduale ripresa dell'attività di vigilanza ordinaria.



ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

Tuttavia, l'aggravamento dell'evoluzione epidemiologica nell'ultimo trimestre dell'anno ha comportato il perdurare di una congiuntura socio-economica negativa, con l'istituzione sul territorio nazionale di aree corrispondenti ai differenti livelli di criticità ed ulteriori misure più restrittive che hanno conseguentemente rallentato la prevista graduale ripresa per diverse attività economiche.

L'attività ispettiva è stata impegnata prioritariamente nella definizione delle pratiche in corso e dei casi indifferibili ed urgenti, privilegiando la assegnazione e l'avvio di incarichi in aziende che presentano ordinariamente livelli di rischio "basso" o "medio basso", mentre gli accessi presso aziende che hanno livello di rischio "medio alto" o superiore sono stati effettuati solo se indispensabili.

Gli ispettori in produzione al 31.12.2020 sono n. 246 con una diminuzione di 23 unità rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Un numero questo, che ormai mette a rischio, specie in alcune realtà territoriali, la sopravvivenza stessa dell'attività di vigilanza in materia assicurativa.

Nell'anno 2020 sono state ispezionate n. 7.486 aziende e sono state riscontrate irregolarità nell'86,57% dei casi (n. 6.481 aziende non regolari). Sono stati individuati n. 41.477 lavoratori irregolari dei quali n. 2.123 "in nero".

Nel corso del 2020 gli ispettori hanno, altresì, svolto un'intensa attività di supporto all'area amministrativa che cura la gestione del rapporto assicurativo e, in particolare, hanno espletato n. 11.754 incarichi (n. 800 nel 2019) per "Pratiche varie" (regolazioni ex art. 28 T.U., Ditte fallite, cessate, irreperibili, ecc.).

Si evidenzia inoltre che il personale ispettivo ha effettuato n. 2.875 accertamenti connessi alla tempestiva erogazione delle prestazioni economiche richieste a seguito di infortuni mortali, gravi, in itinere e di malattie professionali.

	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Aziende ispezionate	15.828	15.503	7.486
Aziende non regolari	14.143	13.832	6.481
Lavoratori regolarizzati	41.674	49.827	41.477
Lavoratori in nero	3.336	4.372	2.123
Accertamenti per prestazioni	2.846	2.830	2.875

**INAIL**ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

## LA PREVENZIONE

***Senza la cultura della sicurezza, le norme non bastano per combattere le "morti bianche".***

**L'INAIL ha fatto di questa convinzione il punto focale della propria strategia in materia di prevenzione, ponendo in essere attività di informazione, assistenza, consulenza, formazione e destinando ingenti risorse all'erogazione di incentivi a fondo perduto per sostenere la realizzazione di interventi di miglioramento dei livelli di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.**

L'attuale scenario legislativo in materia di salute e sicurezza sul lavoro (d.lgs. 81/2008 e s.m.i.) colloca l'Inail nel sistema prevenzionale con compiti di informazione, formazione, assistenza, consulenza e promozione della cultura della prevenzione, rafforzandone e ampliandone le attribuzioni e le competenze.

L'Istituto è infatti al centro di un importante processo di riforma del complessivo sistema di tutela contro gli infortuni sul lavoro, che ne ha determinato un'estensione dei compiti e delle funzioni, trasformandolo da ente erogatore di prestazioni perlopiù di carattere economico, a soggetto pubblico attore e garante di un più ampio sistema di tutela globale ed integrata.

Il ruolo dell'Istituto si svolge di concerto con i Ministeri competenti *ratione materiae*, il sistema delle Regioni e Province Autonome, le Parti sociali, con cui collabora sui tavoli normativi e tecnici a sostegno della diffusione della cultura della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e dell'individuazione di soluzioni tecniche ed organizzative per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, negli specifici settori lavorativi.

Inoltre, il contesto di emergenza effetto della pandemia da COVID-19 ha chiamato le Istituzioni, le imprese, i lavoratori e la società civile ad un impegno comune improntato a responsabilità, consapevolezza e partecipazione finalizzato a fronteggiare il rischio attraverso l'individuazione di norme e misure tecniche per il contenimento del rischio da contagio.

In questo quadro l'Istituto, in sinergia con le parti sociali e il sistema istituzionale della prevenzione, ha svolto un'intensa attività finalizzata alla gestione dell'emergenza e al contrasto della diffusione del virus SARS-CoV-2 con azioni rivolte alle imprese e ai lavoratori.

### **Il sistema istituzionale**

Il sistema istituzionale di gestione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, delineato dal d.lgs n. 81/2008 e s.m.i. (cd. Testo Unico) è composto da organismi centrali e territoriali ai quali l'Istituto fornisce supporto tecnico.

Sebbene il predetto Testo Unico abbia ben delineato gli attori e le modalità di coordinamento, il vigente sistema istituzionale presenta evidenti elementi di criticità: in particolare il Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 81/2008, che ha rilevanti attribuzioni a livello di programmazione, coordinamento e verifica delle attività dei diversi enti, comprese quelle in materia di vigilanza e verifica ispettiva, non ha palesato nel tempo il suo pieno potenziale.



ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

Si riterrebbe quindi opportuna l'istituzione a livello nazionale di una cabina di regia unica che garantisca il dialogo tra gli attori del sistema istituzionale e il coordinamento delle varie attività, prevedendo una struttura in raccordo con i Ministeri coinvolti, la Conferenza delle Regioni e Province Autonome, la Commissione consultiva permanente di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 81/2008, nonché con le competenti Commissioni parlamentari e le Parti sociali, la cui programmazione sia basata sulla conoscenza sia del tessuto produttivo nazionale che dello stato della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Occorre inoltre rafforzare il ruolo degli Organismi paritetici di cui all'art. 51 T.U., anche attraverso la costituzione del Repertorio dei predetti Organismi presenti sul territorio nazionale.

### **Le iniziative INAIL**

Nell'ambito delle attività di informazione, formazione e assistenza alle imprese finalizzate alla promozione della cultura della sicurezza si segnalano quelle più significative nei diversi ambiti.

#### **-Informazione**

##### *Avviso pubblico informazione*

L'Avviso pubblico per il finanziamento di interventi informativi finalizzati allo sviluppo dell'azione prevenzionale in ambito nazionale, in materia di salute e sicurezza sul lavoro, che vedrà l'avvio della fase di ricezione delle domande il prossimo 30 giugno 2021, si caratterizza come una vera e propria campagna nazionale rivolta a tutti gli attori del sistema prevenzionale, finalizzata sia a promuovere un ampliamento della conoscenza in materia, sia ad incentivare una gestione partecipata della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, in ottica di rafforzamento della prevenzione.

L'Avviso pubblico mette a disposizione dei soggetti partecipanti (Associazioni datoriali e sindacali nazionali rappresentate nella Commissione consultiva permanente ex art. 6 T.U., Organismi paritetici ed Enti di patronato nazionali) 4 milioni di euro per il finanziamento delle sopra descritte attività.

Per approfondimento si rimanda alla Scheda tecnica Avviso Informazione (*allegato n.6*).

##### *Accordi di collaborazione*

L'informazione in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro viene sviluppata dall'Inail attraverso accordi di collaborazione con le Parti sociali, compresi gli Organismi paritetici, per l'attivazione di iniziative finalizzate alla più ampia diffusione presso le aziende dei settori maggiormente interessati dal fenomeno infortunistico e tecnopatico. Diversi gli strumenti informativi realizzati in attuazione di detti accordi, tra cui si segnalano linee di indirizzo e linee guida per l'adozione di Sistemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro e Modelli di organizzazione e di gestione di cui all'art. 30 T.U.

#### **-Formazione**

##### *Avviso pubblico formazione*

L'Avviso pubblico di finanziamento nella cui cornice si inseriscono singoli Bandi a livello regionale/provinciale, che sarà operativo nel secondo semestre del 2021, è finalizzato alla realizzazione ed erogazione di interventi formativi relativi ad aggiornamenti su argomenti a contenuto prevenzionale riferiti a specifiche aree tematiche, integrate con unità didattiche dedicate anche alle misure di contenimento del contagio da Sars-CoV-2 nei vari ambiti lavorativi.



ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

Il bando intende promuovere una formazione congiunta delle diverse figure della prevenzione (RLS/RLST, RSPP e Lavoratori) nonché valorizzare il sistema partecipativo della prevenzione attraverso la compresenza in aula delle diverse figure.

Le risorse economiche messe a disposizione dei soggetti attuatori sono pari a circa 14Mil€.

Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla Scheda tecnica Avviso pubblico formazione (*allegato n.7*).

#### *Bando formazione PMI*

Trattasi di una campagna nazionale di rafforzamento della formazione prevista dalla legislazione vigente in materia di salute e sicurezza sul lavoro, destinata a piccole, medie e micro imprese, con risorse economiche erogate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in corso di realizzazione.

Le risorse ammontano a Euro 14.589.896.

Per approfondimento si rimanda alla Scheda tecnica Bando formazione PMI (*allegato n. 8*).

#### *Iniziative riguardanti il mondo della scuola*

Anche nello scenario di emergenza sanitaria che è stato affrontato negli ultimi mesi, l'Istituto ha continuato a garantire la sua attenzione alla realtà della scuola, in quanto *setting* ideale per la promozione della cultura della SSL, favorendo e privilegiando l'utilizzo di strumenti di formazione a distanza, come ad esempio app e videogame, che possono stimolare nei ragazzi l'attenzione ai temi della salute e della sicurezza attraverso modalità di intrattenimento e di gioco, che utilizzando linguaggi a loro più familiari favoriscono l'apprendimento informale e peer to peer, la motivazione e l'engagement.

Le diverse attività realizzate dalle strutture regionali e centrali dell'Inail sono state sviluppate integrando alle nozioni già disponibili, legate ai rischi sulla salute e la sicurezza negli ambienti di vita, di studio e di lavoro, anche degli specifici focus sui rischi biologici e più in particolare sul COVID-19 e sulle misure di prevenzione ad esso connesse.

Si rinvia al *Dossier scuola 2020* pubblicato sul sito istituzionale [www.inail.it](http://www.inail.it) ove sono pubblicate le iniziative più significative.

#### **-Iniziative di sostegno alle imprese: Bandi ISI**

L'Inail, in applicazione di quanto delineato dall' articolo 11, comma 5, del d.lgs. n. 81/2008, ha introdotto dal 2010 meccanismi di incentivazione per il miglioramento continuo delle misure di prevenzione e protezione sotto forma di bandi di finanziamento, destinati prioritariamente alle PMI, denominati ISI e dal 2016 una nuova linea di finanziamento destinata alle micro e piccole imprese operanti nel settore della produzione primaria dei prodotti agricoli per l'acquisto di nuovi macchinari ed attrezzature di lavoro caratterizzati da soluzioni innovative per abbattere in misura significativa le emissioni inquinanti e, in concomitanza, conseguire la riduzione del livello di rumorosità o del rischio infortunistico o di quello derivante dallo svolgimento di operazioni manuali.



ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

Gli stanziamenti, suddivisi in assi e ripartiti in budget regionali, sono a fondo perduto e vengono assegnati fino a esaurimento, secondo l'ordine cronologico di arrivo delle domande.

Attraverso questi programmi strutturali di incentivazione messi in atto dall'Istituto sono stati fino ad oggi stanziati circa 2,5 miliardi di euro. (*allegato n.9*)

Per i dettagli sulle iniziative in corso si rimanda alle schede tecniche allegate (*allegati n.10 e n.11*).

### **-Altre iniziative di sostegno alle imprese**

Nell'ambito delle attività di sostegno economico alle imprese per la prevenzione, nel corso del 2020 sono state adottate iniziative di carattere straordinario, di seguito riportate, finalizzate a fronteggiare la grave situazione sanitaria ed economica determinatasi, in seguito all'insorgenza dell'epidemia da coronavirus e della sua rapida diffusione ovvero volte a sostenere miglioramenti delle condizioni di sicurezza sul lavoro.

#### *Il bando "Impresa sicura"*

L'Istituto, in virtù dell'art. 43 del decreto Cura Italia del 17 marzo 2020, ha trasferito a Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo) 50 milioni di euro per sostenere le aziende nel potenziamento dei livelli di sicurezza nei luoghi di lavoro, attraverso l'acquisto di dispositivi e altri strumenti di protezione individuale.

L'intervento ha mirato ad introdurre misure di contrasto al rischio di contagio da coronavirus per le imprese, di qualunque dimensione, che hanno continuato ad operare in Italia durante l'emergenza sanitaria da Covid-19, prevedendo, attraverso il bando "Impresa sicura", il rimborso delle spese sostenute per l'acquisto di dispositivi e altri strumenti di protezione individuale.

#### *Credito di imposta per euro 403 milioni*

L'articolo 95 del decreto legge 19 maggio 2020 n.34 (cd. Decreto rilancio), recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", ha previsto interventi straordinari per la riduzione del rischio di contagio in favore delle imprese. Lo stesso articolo ha previsto che al finanziamento dell'iniziativa si provvedesse con risorse Inail, per un importo pari complessivamente a 403 milioni di euro.

La legge 13 ottobre 2020, n. 126 - di conversione del decreto-legge 14 agosto 2020, n.104 (cd. Decreto agosto), recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia - ha interamente destinato le risorse in questione al Fondo istituito presso il Ministero dell'Economia e della Finanze per il finanziamento del cd. credito di imposta.

### **Modello assicurativo del bonus-malus**

Per quanto attiene al modello assicurativo Inail basato sul meccanismo del Bonus/Malus si precisa che la missione istituzionale di INAIL è da tempo non più incentrata solo sulla mera tutela assicurativa dei lavoratori, ma anche e soprattutto sulla prevenzione degli eventi lesivi.

Nell'ambito dell'adozione di politiche di prevenzione sempre più efficaci, va senz'altro collocata la recente riforma dell'oscillazione per andamento infortunistico (nota come

**INAIL**ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

Bonus/Malus INAIL) introdotta a seguito dell'approvazione del nuovo impianto di revisione delle tariffe Inail di cui al decreto ministeriale 27 febbraio 2019.

Nel nuovo sistema di oscillazione, gli eventi lesivi sono considerati non più per il costo che essi determinano a carico del bilancio INAIL, come previsto dalla precedente disciplina (d.m. 12/12/2000), bensì in funzione della loro gravità, espressa in termini "di giornate lavorative perse a seguito di infortunio o malattia professionale".

L'abbandono del criterio basato esclusivamente sugli oneri sostenuti consente, in particolare, di dare significato a fenomeni infortunistici gravi come gli eventi mortali accaduti a soggetti privi di superstiti, senza conseguenze quindi dal punto di vista assicurativo, che nella precedente disciplina facevano anzi ritenere l'azienda meritevole del bonus riduzione al pari di una azienda che non ha registrato eventi del genere.

Diversamente dalle modalità di applicazione delle tariffe dei premi di cui al D.M. 12.12.2000, l'oscillazione del tasso è poi riferita all'andamento infortunistico della Posizione assicurativa territoriale (Pat) nel suo complesso e non più alle singole voci di lavorazione presenti nella medesima Posizione. Pertanto, la percentuale di riduzione o di aumento è applicata nella stessa misura a tutte le voci di tariffa presenti nella Pat stessa, con conseguente dissuasione dei fenomeni elusivi legati alla non corretta imputazione degli eventi lesivi alle voci di rischio effettivamente interessate. Ciò consente, inoltre, di esprimere un giudizio unico sulla rischiosità infortunistica dell'unità produttiva e non giudizi, a volte discordanti, sulle singole lavorazioni.

In sede di revisione del Bonus/Malus, inoltre, si è tenuto conto, attraverso la rivisitazione del meccanismo di oscillazione, della necessità di contrastare eventuali fenomeni omissivi in materia denunce di infortuni e malattie professionali, mitigando gli effetti economici sul premio degli infortuni di lieve entità. Ciò al fine di garantire sempre la tutela dell'infortunato attraverso la dissuasione di comportamenti dettati dalla volontà di evitare un aggravio del premio assicurativo.

In conclusione, il nuovo sistema di oscillazione per andamento infortunistico rafforza la vocazione prevenzionale, focalizzando i comportamenti e le pratiche aziendali a livello di unità produttiva/stabilimento e non di singola attività/voce, oltre che per la scelta di considerare non più i costi sostenuti dall'INAIL per la gestione degli eventi lesivi, ma le conseguenze degli stessi.

### **Riduzione del premio per prevenzione**

Al sistema del Bonus/Malus di cui al punto precedente si aggiunge l'attività svolta per incentivare, attraverso una riduzione del premio, inversamente proporzionale alla dimensione aziendale (dal 5% al 28%) a favore delle imprese che adottano delle misure di miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza ulteriori rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente.

Un sistema questo che è stato riconfermato anche con la nuova Tariffa dei premi all'articolo 23 del decreto interministeriale 27 febbraio 2019 che prevede che l'Inail applichi, su istanza, una riduzione del tasso medio di Tariffa alle aziende che effettuano degli interventi migliorativi della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legislazione vigente.

Alla riduzione del premio possono accedere tutte le aziende che adottano le misure di mitigazione del rischio indicate dall'Inail.



**INAIL**ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

Si tratta di interventi annuali adottati dalle aziende per mitigare effettivamente le situazioni di rischio che l'Istituto individua sulla base dei dati infortunistici, nonché delle malattie professionali riconosciute, favorendo in particolare l'adozione e l'implementazione delle buone prassi.

Sulla base di una articolazione per classi dimensionali coerente con gli obiettivi strategici di incentivazione delle PMI, le percentuali di risparmio sul premio variano in relazione alla dimensione aziendale e sono più elevate per le aziende più piccole. La scelta del tasso decrescente, al crescer della dimensione aziendale, risponde alla struttura del nostro sistema produttivo in gran parte costituito da piccole e medie aziende e alla necessità di stimolare le piccole aziende all'adozione di misure migliorative delle condizioni dei luoghi di lavoro in termini di salute e sicurezza.

Tra le novità più rilevanti introdotte con il predetto decreto si segnala che, diversamente da quanto precedentemente previsto, anche le imprese di nuova costituzione, vengono ammesse al beneficio della riduzione solo a seguito dell'effettuazione di interventi migliorativi in materia di salute e sicurezza, come previsto in generale per tutti i datori di lavoro dopo il primo biennio di attività. Per tali soggetti, mancando l'informazione del numero dei lavoratori anno nel triennio, la riduzione è stabilita nella misura fissa del 8%.

L'onere delle riduzioni è finanziato nell'ambito dei tassi medi di tariffa nel rispetto dell'equilibrio del bilancio assicurativo.

La misura riscuote particolare interesse presso le aziende assorbendo negli ultimi due anni risorse per circa 140 milioni l'anno e 2.553 milioni di euro dal 2010. (allegato n. 12)

### **Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)**

Per la ripresa economica del Paese è stato approvato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ovvero il programma di investimenti e di interventi che l'Italia ha presentato alla Commissione europea per rispondere alla crisi economica e sociale determinata dalla pandemia da Covid-19, per supportare la ripresa e la capacità di adattamento (resilienza) e per utilizzare i fondi stanziati dall'Ue nell'ambito del programma Next Generation EU.

Nell'ambito del PNRR in argomento, il cui sistema di Governance è stato recentemente disciplinato con decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, è stata stanziata nell'ambito dell'Obiettivo generale M2C1 (Economia circolare e agricoltura sostenibile) la somma di 500 milioni di euro per l'innovazione tecnologica in agricoltura da destinare a favore delle imprese agricole che realizzano investimenti per l'ammodernamento dei macchinari agricoli che permettano l'introduzione di tecniche di agricoltura di precisione.

Per l'attuazione di detta misura il Mipaaf individuerà l'Istituto quale soggetto gestore replicando e adattando alla fattispecie le modalità operative già utilizzate per i sopra citati bandi di finanziamento Isi Agricoltura.

Relativamente, invece, ai fondi stanziati per le grandi opere pubbliche, si reputa opportuno riservare una quota degli stessi da destinare ad iniziative di tutela della salute e sicurezza nei cantieri e alla formazione dei datori di lavoro e dei lavoratori delle imprese impegnate nella realizzazione delle opere.

Tali attività potranno essere disciplinate attraverso la stipula di Protocolli di intesa che prevedano l'attuazione di linee guida per garantire salute, sicurezza e legalità dei

**INAIL**ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

rapporti di lavoro nei cantieri, con riferimento quindi alle molteplici realtà esistenti nell'ambito dell'edilizia, nonché attività di supporto formativo, anche in collaborazione con gli Organismi paritetici territoriali.

**L'emergenza sanitaria e la Sorveglianza sanitaria eccezionale.**

Ai sensi dell'art. 83 del d.l. n. 34/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020 n. 77, i datori di lavoro pubblici e privati assicurano la sorveglianza sanitaria eccezionale ai lavoratori "fragili" ovvero ai lavoratori che, per condizioni derivanti da immunodeficienze da malattie croniche, da patologie oncologiche con immunodepressione anche correlata a terapie salvavita in corso o da più co-morbilità, valutate anche in relazione dell'età, rientrano in tale condizione di fragilità. I datori di lavoro che, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, non sono tenuti alla nomina del medico competente per l'effettuazione della sorveglianza sanitaria nei casi previsti dal medesimo decreto legislativo, garantiscono ai lavoratori maggiormente esposti al rischio di contagio che ne facciano richiesta le misure di sorveglianza sanitaria eccezionale, nominando un medico competente ovvero facendone richiesta ai servizi territoriali dell'Inail, che vi provvedono tramite propri medici del lavoro. A tal fine l'Istituto ha messo a disposizione dei datori di lavoro pubblici e privati un apposito applicativo informatico denominato "Sorveglianza sanitaria eccezionale", disponibile sul portale istituzionale. L'art. 11 del D.L. n. 52 del 22 aprile 2021 (c.d. decreto riaperture) convertito dalla legge n. 87 del 17 giugno 2021 ha prorogato ulteriormente l'operatività del citato art. 83 fino al 31 luglio 2021.

In allegato i dati relativi alle richieste pervenute all'Istituto (*allegato n.13*)



ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

## LA RICERCA

***Individuare soluzioni innovative e in materia di salute sicurezza in grado di assicurare a tutti i lavoratori una tutela con particolare attenzione ai fattori di rischio emergenti connessi ai nuovi modelli organizzativi del lavoro, al cambiamento dei processi produttivi e all'invecchiamento della popolazione lavorativa. Le soluzioni innovative riguardano anche l'assistenza protesico-riabilitativa.***

Inail ha acquisito nel 2010 le funzioni di ricerca in materia di salute e sicurezza del lavoro svolte dall'ex Ispesl, uno dei più importanti enti pubblici di ricerca di rilievo nazionale (ex D.L. n.78/2010).

Fino ad allora l'Inail, attraverso il proprio centro protesi di Vigorso di Budrio e le relative filiali sul territorio, svolgeva ricerca e sperimentazione esclusivamente nel campo della protesica e dei presidi ortopedici per le cure riabilitative e il reinserimento lavorativo e sociale degli infortunati e dei tecnopatici.

L'attività di Ricerca in tema di salute e sicurezza sul lavoro è orientata verso i bisogni concreti dei lavoratori, delle aziende produttive e, di conseguenza, è finalizzata al conseguimento degli obiettivi istituzionali.

Nello specifico, l'indagine scientifica condotta dalle strutture di ricerca Inail muove dall'analisi:

- delle cause degli infortuni più gravi e di quelli più frequenti;
- delle patologie più ricorrenti e di quelle emergenti;
- dei fattori di rischio, con particolare attenzione a quelli nuovi ed emergenti;
- dei modelli organizzativi e dei processi produttivi,

per individuare e sperimentare soluzioni innovative e tecnologiche in grado di incidere concretamente sui livelli di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

I temi di ricerca sviluppati da Inail consentono, infatti, di ampliare lo spettro di azioni dell'istituto mediante:

- la sperimentazione di sistemi innovativi di sicurezza industriale attraverso l'utilizzo delle tecnologie *smart* e l'integrazione delle stesse nei processi produttivi, secondo il modello della Fabbrica Intelligente;
- l'ideazione di presidi e prodotti innovativi ad alto contenuto tecnologico a tutela dell'integrità psico-fisica dei lavoratori;
- la progettazione di percorsi formativi sulla gestione e sulla valutazione dei rischi negli ambienti di lavoro, di vita e dei prodotti messi a disposizione dei lavoratori;
- l'elaborazione di proposte normative e lo sviluppo di buone prassi, di metodiche innovative e di regole tecniche per la prevenzione anche dei rischi emergenti.

Le risorse destinate alla ricerca

	triennio 2013/2015	triennio 2016/2018	triennio 2019/2021
Progetti di ricerca Vigorso	11.600.000	19.602.000	21.450.000
Piano delle attività di ricerca	64.523.329	115.260.000	83.533.000
TOTALE	76.123.329	134.862.000	104.983.000



ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

## Progettazione e sperimentazione di soluzioni tecnologiche innovative

La Ricerca Inail è impegnata nella progettazione e sperimentazione di **soluzioni tecnologiche innovative** orientate a mitigare l'esposizione ai rischi dei lavoratori impegnati in settori ad elevato indicatore infortunistico.

Sono state messe a punto, fra l'altro, soluzioni per le seguenti specifiche problematiche:

- **robot per surrogare l'uomo in attività e interventi in scenari di lavoro ad alto rischio**

I dati relativi agli infortuni dimostrano che alcune realtà lavorative – come, ad esempio, le industrie chimiche, gli impianti petrolchimici o le centrali nucleari – e diverse attività – ispezioni e manutenzioni, in particolare in ambienti confinati, interventi a seguito di incendi o catastrofi naturali, demolizioni, lavori in quota – presentano rischi significativi per la salute e il benessere dei lavoratori, che prescindono dal rispetto delle norme per la sicurezza.

L'Inail, in collaborazione con l'Istituto Italiano di Tecnologia (IIT), ha messo a punto dei robot collaborativi tecnologicamente evoluti in grado di replicare azioni o attività particolarmente pericolose, tramite la simultanea e continua interazione in remoto con un operatore esperto (c.d. robot teleoperativi).

- **esoscheletri integrati per la riduzione dell'affaticamento muscolo-scheletrico**

In due casi su tre le malattie professionali denunciate all'Inail riguardano il sistema osteomuscolare e del tessuto connettivo.

L'Inail, sempre in collaborazione con l'Istituto Italiano di Tecnologia (IIT), ha sviluppato:

- sensori miniaturizzati per il riconoscimento del rischio biomeccanico nelle attività di sollevamento;
- esoscheletri collaborativi per la riduzione del carico biomeccanico, dispositivi assistivi indossabili che potenziano le capacità fisiche dei lavoratori (forza, agilità, velocità e potenza) dei settori della logistica, dell'edilizia, sanitario e manifatturiero.

In molte industrie (i.e. stabilimenti "Seveso" nonché impianti siderurgici, centrali elettriche, porti industriali...) è richiesto un livello particolarmente elevato di affidabilità. L'Inail ha quindi realizzato una serie di **prodotti innovativi sperimentati in contesti industriali**:

- **sistemi basati su sensoristica avanzata per il monitoraggio delle attrezzature e degli ambienti di lavoro**

ad es. un sistema che consente di muoversi anche in condizioni di totale assenza di visibilità in ambienti industriali complessi, permettendo la rapida messa in sicurezza di impianti e lavoratori durante gli interventi di emergenza, grazie alla combinazione di identificatori fissi lungo il percorso e di sensori giroscopici indossati, e un sistema indossabile con una normale tuta di lavoro, che associa dati fisiologici e dati di inquinamento ambientale e, nel momento di effettiva necessità, sollecita il lavoratore a indossare la maschera di cui è dotato.



ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

➤ **dispositivi indossabili per accertare la compatibilità delle soluzioni prevenzionali adottate dal lavoratore in relazione agli ambienti e attrezzature in uso**

ad es. un sistema indossabile integrato con i controlli numerici dal lavoratore singolo che, attraverso l'utilizzo di identificatori Bluetooth, condiziona l'accesso ai reparti pericolosi e l'uso di macchine pericolose in funzione dei dispositivi di protezione realmente indossati.

➤ **sistemi di visione e realtà aumentata per assistere il lavoratore in attività ordinarie e straordinarie del processo produttivo e manutentivo**

ad es. un sistema di visione aumentata per il rilevamento tempestivo di possibili interferenze nella movimentazione di carichi in ambiti industriali congestionati con presenza di sostanze pericolose.

➤ **soluzioni per la gestione del rischio sismico ed idrogeologico**

l'impegno nel settore degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante (RIR) ha permesso di ottenere importanti risultati, a partire dalla messa a punto di un metodo pratico per valutare le condizioni di invecchiamento degli impianti (impianti industriali, impianti chimici, impianti petrolchimici, raffinerie e depositi petroliferi) da parte di *auditor* e ispettori, sviluppato sotto l'egida del Ministero dell'ambiente, in collaborazione con le associazioni industriali.

Sono state, inoltre, sviluppate soluzioni innovative (*early warning* e sistemi di protezione) per la gestione del rischio NATECH (*Natural hazard triggering a technological disaster*), con particolare riguardo al rischio sismico ed idrogeologico, allo scopo di prevenire o mitigare i rischi di incidente rilevante conseguenti a tali fenomeni in stabilimenti RIR.

**Bando per la ricerca in collaborazione (BRiC)**

L'Istituto esercita e sviluppa le proprie funzioni di ricerca in collaborazione con altri enti ed organismi di ricerca, secondo la logica della rete scientifica di eccellenza, ampliando in tal modo la propria capacità di intervento, incisività e competitività, a livello nazionale e internazionale.

A tal proposito, con cadenza periodica, secondo quanto previsto nel Piano integrato delle attività di ricerca (PAR), procede alla pubblicazione di un apposito bando per la ricerca in collaborazione (BRiC), con il quale finanzia la realizzazione dei migliori progetti presentati da qualificati partner della Comunità scientifica.

<b>I numeri dei BRiC</b>		
	<b>BRiC PAR 2016-2018</b>	<b>BRiC PAR 2019-2021*</b>
Tematiche	72	62
Destinatari Istituzionali	77	64
Enti Partner	255	162
Finanziamento biennale approvato	26.236.136 euro	38.320.582 euro

\* è in corso di formalizzazione il bando BRiC 2021 in attuazione del piano vigente



ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

### Centri di competenza ad alta specializzazione

INAIL ha aderito all'iniziativa del Ministero dello sviluppo economico –rientrante nel quadro degli interventi del Piano Nazionale Impresa 4.0- per l'attivazione in Italia di centri di competenza ad alta specializzazione; si tratta di partenariati pubblico-privati che hanno il compito di cogliere, valorizzare e trasferire al mondo produttivo le opportunità di crescita economica e di sviluppo legate alla quarta rivoluzione industriale. Nel dettaglio, l'Istituto è tra i partner pubblici di quattro centri di competenza, rispettivamente promossi da:

- **MADE**: Politecnico di Milano, su la trasformazione digitale delle PMI e la realizzazione di digital innovation hub al servizio delle PMI;
- **ARTES 4.0**: Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa su la robotica avanzata e le tecnologie digitali abilitanti collegate;
- **CYBER 4.0**: Università Sapienza di Roma, su cybersecurity, con particolare riferimento all'area sanitaria;
- **START 4.0**: Consiglio Nazionale delle Ricerche, su le attività di sviluppo tecnologico relativo a infrastrutture critiche (quali Porto; Trasporti; Energia; Settore idrico).

Definita la fase di avvio della struttura organizzativa, in parallelo ad una intensa attività di disseminazione e formazione sulla evoluzione e trasformazione digitale dei processi produttivi e organizzativi delle aziende, i competence, con la pubblicazione di specifici bandi a partire dal mese di ottobre 2019:

- hanno selezionato 43 progetti (quasi tutti avviati) di ricerca industriale e sviluppo sperimentale presentati da imprese in forma singola o in collaborazione tra loro;
- stanno distribuendo alle micro, piccole e medie imprese i fondi, stanziati dal Ministero dello sviluppo economico, per l'attuazione di interventi di innovazione industriale per circa Euro 9.500.000.

I competence, inoltre, sono strutturati come veri e propri laboratori, dove le imprese hanno la possibilità di entrare in contatto con vere e proprie fabbriche digitali e dove comprendere e mettere alla prova nuove applicazioni e soluzioni Industry 4.0, utili per compiere significativi passi avanti nell'efficientamento dei processi e della produttività. Ad esempio, il centro coordinato dal Politecnico di Milano (MADE) ha aperto a fine 2020 –per il momento in modalità virtuale- oltre 2000 mq di spazi espositivi, organizzati in isole tecnologiche distinte per aree tematiche, che ripropongono degli ambienti industriali allo scopo di mostrare dal vivo alle aziende come le tecnologie sono in grado di operare. Si tratta di un approccio esperienziale, al quale si uniscono opportunità di formazione e di lavoro in collaborazione per stimolare la crescita e il funzionamento consapevole dell'impresa "innovativa".

La partecipazione dell'Inail ha la finalità di migliorare i livelli di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro; in particolare viene promosso l'approccio della "prevention through design", cioè della prevenzione quale parte integrante nella progettazione dei nuovi processi e nello sviluppo dell'innovazione di prodotto.

**INAIL**ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

## I Brevetti

L'Inail promuove l'innovazione del Paese per lo sviluppo di procedure e sistemi di prevenzione dei rischi e di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di vita e di lavoro anche attraverso i suoi brevetti.

Nel 2020, oltre al rinnovo di quelli già attivi (che sono pubblicizzati attraverso la piattaforma Knowledge share, la più grande piattaforma brevettuale in Italia, realizzata dall'Ufficio Italiano Brevetti e Marchi con il Politecnico di Torino e NETVAL), è stato sottoscritto un accordo con La Sapienza Università di Roma per la gestione congiunta dei diritti di proprietà intellettuale scaturenti dalla ricerca relativa al sedile idraulico a controllo attivo delle vibrazioni (AVC) a 1 grado di libertà, destinato alla riduzione delle vibrazioni al corpo intero avvertite dai conducenti dei mezzi agricoli ed è stata avviata la procedura di deposito del brevetto internazionale a titolarità congiunta Inail-Istituto Italiano di Tecnologia (IIT) per un sensore ottico per il rilevamento di nanoparticelle SiO<sub>2</sub>, basato sulle proprietà fluorescenti dei punti di carbonio (carbon dots), con la funzione di rilevare le nanoparticelle di silice in modo rapido.

Inoltre, l'esoscheletro collaborativo - dispositivo modulare indossabile, di supporto all'operatore, per ridurre effetti nocivi delle sollecitazioni muscolo-scheletriche nella movimentazione di carichi - sviluppato con un progetto Inail-IIT è al centro di una procedura di trasferimento tecnologico in linea con le politiche di potenziamento della cosiddetta Terza missione che l'Istituto sta implementando. I due Istituti hanno condiviso l'opportunità di procedere con la valorizzazione del know how maturato, attivando una procedura con avviso pubblico per manifestazione di interesse per lo sviluppo del processo di industrializzazione e commercializzazione di tali prodotti ad alto valore tecnologico, al fine di consentirne la massima fruibilità alla popolazione lavoratrice.

### **L'emergenza sanitaria. La validazione straordinaria dei DPI e il supporto tecnico scientifico a CTS e ai Ministeri.**

Dall'avvio dell'emergenza pandemica da SARS-Cov-2 l'Istituto è stato fortemente impegnato nella validazione straordinaria e in deroga dei dispositivi di protezione individuale e nel supporto tecnico-scientifico ai diversi Ministeri e al Comitato Tecnico Scientifico presso la Protezione Civile (CTS).

Infatti, l'art. 15, comma 3, del decreto-legge "Cura Italia" ha attribuito ad Inail la funzione di validazione straordinaria e in deroga dei dispositivi di protezione individuale (DPI) da produrre, importare o immettere in commercio, al fine di accelerarne l'iter di validazione assicurando comunque il rispetto degli standard di sicurezza e qualità previsti dalle norme vigenti. Dal 4 agosto 2020, con l'entrata in vigore delle modifiche apportate al decreto-legge "Cura Italia", la competenza dell'Istituto è stata circoscritta alla valutazione delle richieste presentate dai produttori di DPI con sede in un paese dell'Unione Europea, mentre la valutazione di quelle presentate dagli importatori ricade nella sfera di responsabilità delle Regioni.

In particolare, per gestire le pratiche di validazione e assicurare la più celere conclusione dei procedimenti, è stata:

- costituita una task force multidisciplinare con professionalità tecniche e amministrative provenienti da quattro strutture dell'Istituto (Dimeila, Dit, Contarp e Direzione centrale Ricerca),
- realizzata un'apposita sezione nel portale web dell'Inail, periodicamente aggiornata,

**INAIL**ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

- attivata, in un primo momento, una casella di posta elettronica certificata dedicata all'inoltro delle richieste di validazione, unica per tutto il territorio nazionale, e dal 13 maggio 2020 è stato reso disponibile un nuovo servizio online per la gestione informatizzata delle richieste di validazione straordinaria.

Dall'avvio delle attività al 4 giugno 2021 sono state processate poco più di 9.500 richieste (comprehensive di richieste plurime e integrazioni documentali) ed emessi circa 7.200 provvedimenti/note di risposta ai richiedenti; di questi 721 sono provvedimenti positivi di conformità dei dispositivi proposti alla normativa vigente.

Per un quadro di sintesi delle misure organizzative adottate e per elementi di ragguglio in merito alla competenza straordinaria assegnata all'INAIL si allega al presente documento l'ultimo rapporto aggiornato sulle attività di validazione svolte (*allegato n.14*).

Notevole è stato il contributo fornito dal personale Ricerca alle attività del CTS e ai Ministeri al fine di fronteggiare la pandemia.

In particolare, si rammentano:

- gli approfondimenti tecnici per le istruttorie, documenti tecnici e pareri a supporto del Comitato Tecnico Scientifico (CTS) istituito presso la Protezione Civile per la riapertura delle attività lavorative;
- la realizzazione di documenti di analisi volti a fornire un contributo informativo per la tutela della salute e sicurezza delle categorie di lavoratori che, per la peculiarità dell'attività professionale svolta, presentano un maggiore rischio di esposizione al virus. Le informazioni sono costantemente aggiornate tenendo conto dell'evoluzione della situazione epidemiologica;
- l'elaborazione di pubblicazioni e documenti tecnici per l'emergenza da Covid-19 contenenti misure organizzative di contenimento e di prevenzione per la gestione della fase 2 con l'obiettivo di garantire una tutela globale della salute e della sicurezza dei lavoratori.

In tale contesto, nell'ottica dell'adozione di misure graduali per la ripresa delle attività lavorative, è stato sviluppato un approccio metodologico di stima del rischio occupazionale per settore di attività economica.

Il modello - basato sui tre parametri della esposizione, della prossimità e della aggregazione - ha portato alla definizione di 4 classi di rischio (basso, medio-basso, medio-alto, alto) ed è stato adottato dal CTS per la programmazione delle riaperture.

In attuazione dello specifico ruolo, l'Istituto ha realizzato documenti di analisi volti a fornire un contributo informativo per la tutela della salute e sicurezza delle categorie di lavoratori che, per la peculiarità dell'attività professionale svolta, presentano un maggiore rischio di esposizione al virus. Le informazioni sono costantemente aggiornate tenendo conto dell'evoluzione della situazione epidemiologica. L'Istituto ha inoltre elaborato pubblicazioni e documenti tecnici per l'emergenza da Covid-19 contenenti misure organizzative di contenimento e di prevenzione per la gestione della fase 2 con l'obiettivo di garantire una tutela globale della salute e della sicurezza dei lavoratori.

Nel portale istituzionale è consultabile **l'ampia produzione tecnico-scientifica INAIL**, nell'ambito della quale si segnalano tra gli altri i documenti:

- "Gestione dello stress e prevenzione del *burnout* negli operatori sanitari nell'emergenza Covid-19",



**INAIL**ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

- "Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione",
- "Documento tecnico sull'ipotesi di rimodulazione delle misure contenitive in relazione al trasporto pubblico collettivo terrestre, nell'ottica della ripresa del pendolarismo, nel contesto dell'emergenza da SARS-CoV-2",
- "Indicazioni operative per la gestione di casi e focolai di SARS-CoV-2 nelle scuole e nei servizi educativi dell'infanzia"
- "Indicazioni ad interim per la vaccinazione anti-SARS-CoV-2/COVID-19 nei luoghi di lavoro",
- "Documento tecnico operativo per l'avvio delle vaccinazioni in attuazione delle indicazioni ad interim per la vaccinazione anti-SARS-COV-2/COVID-19 nei luoghi di lavoro approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome l'8 aprile 2021".
- L'INAIL inoltre ha pubblicato sulle riviste scientifiche "The Lancet" e "Occupational & Environmental Medicine" degli studi condotti da ricercatori e professionisti dell'Istituto in cui viene analizzato il ruolo del lavoro nel rischio di contagio nell'attuale fase dell'emergenza epidemiologica.

In allegato una selezione più completa dell'ampia produzione tecnico-scientifica consultabile nel sito INAIL (*allegato n. 15*).





**INAIL**

CONFRONTO ITALIA - EUROPA

**Allegato n.1**

## CONFRONTI ITALIA/EUROPA DATI EUROSTAT 2018

Il principale obiettivo di Eurostat, che raccoglie ed elabora i dati dell'Unione europea a fini statistici, è quello di promuovere il processo di armonizzazione delle statistiche degli Stati membri. I dati comprendono anche i casi di infortunio sul lavoro. I criteri di rilevazione adottati da Eurostat, considerano infortuni sul lavoro quelli con "assenze dal lavoro di almeno 4 giorni" esclusi quelli in itinere<sup>1</sup>, con riferimento alle 13 sezioni Nace (Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne) di attività economica<sup>2</sup> e classificati secondo la codifica Esaw (European Statistic of Accidents at Work), progetto nato con l'obiettivo di utilizzare codici riconosciuti e definiti a livello europeo per la registrazione dei dati relativi agli accadimenti infortunistici e quindi un sistema comune per le analisi delle cause degli infortuni.

Come evidenziato l'ingresso di "nuovi" Stati avvenuto dal 2004 in poi, ha risollevato il problema storico della confrontabilità dei dati sugli infortuni trasmessi ad Eurostat, soprattutto per quei paesi che non dispongono di un sistema assicurativo specifico e che presentano elevati livelli di sotto-dichiarazione dei dati (per alcuni paesi i livelli di incompletezza delle informazioni arriva addirittura fino al 50%). Per questo motivo, le statistiche dei Paesi membri espresse in valori assoluti potrebbero ancora oggi avere delle carenze dal punto di vista della completezza dei dati. Lo stesso Eurostat ha più volte espresso la raccomandazione (non sempre colta da istituzioni, giornali e commentatori vari) di non utilizzare i dati assoluti per confronti tra Paesi, ma soltanto a livello globale Ue e a fini indicativi, tenuto conto dei limiti e delle carenze sopra indicati, per una serie di motivi fondamentali:

- alcuni Paesi membri (in particolare anglosassoni) non rilevano gli infortuni stradali avvenuti nell'esercizio dell'attività lavorativa, e li considerano rientranti nella tutela dei rischi da circolazione stradale e non dei rischi da lavoro;
- in molti Paesi membri i lavoratori autonomi (una categoria quasi ovunque molto consistente) e relativi coadiuvanti familiari non sono coperti dai sistemi di dichiarazione nazionali e quindi sono esclusi dalle rispettive statistiche, o totalmente (Belgio, Grecia, Francia, Irlanda, Paesi Bassi, Portogallo) o parzialmente (Germania, Spagna, Austria, Finlandia). In Italia, com'è noto, tale categoria è coperta (ad esempio artigiani e coltivatori diretti);
- in alcuni Paesi membri, diversi importanti settori economici non sono considerati nelle statistiche; in particolare, parti del settore pubblico (amministrazione pubblica), dell'Estrazione di minerali e parti del settore Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni non sono coperti o sono coperti solo in parte;
- le procedure di registrazione dei casi mortali sono disomogenee: per esempio, in Germania sono presi in

<sup>1</sup> Sono inclusi, altresì, quelli causati da avvelenamenti acuti, da atti volontari di altre persone, quelli occorsi in luogo pubblico o in un mezzo di trasporto utilizzato nel corso del lavoro, quelli avvenuti nella sede di un'altra impresa. Sono esclusi, oltre agli infortuni in itinere:

- gli infortuni che determinano lesioni intenzionalmente auto-procurate
- gli infortuni e malattie professionali dovuti esclusivamente a cause mediche (infarto cardiaco, ictus).

<sup>2</sup> che comprendono: Agricoltura, silvicoltura e pesca, Industria Manifatturiera, Fornitura di energia elettrica, gas, vapore, Fornitura di acqua, reti fognarie, attività gestione rifiuti, Costruzioni, Commercio all'ingrosso e al dettaglio, Attività di servizi di alloggio e ristorazione, Trasporto e Magazzinaggio, Servizi di informazione e comunicazione, Attività finanziarie e assicurative, Attività Immobiliari, Attività Professionali, scientifiche e tecniche e Attività di servizi di supporto alle imprese.

considerazione solo i decessi avvenuti entro 30 giorni dall'evento o nei Paesi Bassi addirittura nello stesso giorno.

Ai fini di raffrontare i livelli infortunistici tra i vari Stati membri, Eurostat raccomanda invece di utilizzare esclusivamente un altro indicatore statistico, il **tasso standardizzato di incidenza infortunistica**, che rappresenta il numero di incidenti sul lavoro (al netto dei casi in itinere) occorsi durante l'anno per 100.000 occupati. In pratica Eurostat elabora, per ciascun Stato membro, un indicatore per correggere la distorsione derivante dalla presenza di differenti strutture produttive nazionali, assegnando ad ogni settore economico la stessa ponderazione a livello nazionale di quella totale dell'Unione Europea.

I tassi standardizzati riferiti agli Stati membri vengono, infine, calcolati sia includendo gli incidenti stradali e a bordo di qualsiasi mezzo di trasporto, sia escludendoli (sette "H Trasporto e Magazzinaggio"), allo scopo di fornire in quest'ultimo caso tassi di incidenza più comparabili, in quanto in alcuni Stati membri essi non vengono registrati come infortuni sul lavoro.

La popolazione di riferimento, persone occupate di età superiore a 15 anni, viene ricavata dai dati dell'indagine sulle forze di lavoro della Comunità (IFL).

Si ottiene così un tasso che, pur consentendo una lettura corretta in termini relativi continuano a risultare penalizzati nel confronto quei Paesi che, come l'Italia, avendo un sistema assicurativo specifico e archivi statistici completi e strutturati, sono in grado di trasmettere a Eurostat dati esaustivi sugli infortuni sul lavoro.

Le statistiche UE sono aggiornate sulla base dell'ultimo anno reso disponibile da Eurostat. A livello europeo i tempi di elaborazione dell'Ufficio Centrale, inevitabilmente, si sommano a quelli, non sempre omogenei, dei singoli Stati membri e creano ancora un certo differimento nella pubblicazione delle informazioni. Gli ultimi dati diffusi da Eurostat fanno riferimento all'anno **2018**.

I tassi standardizzati di incidenza per gli **infortuni non mortali - stradali esclusi** - mostrano per l'Italia un valore pari a 1.066 infortuni per 100.000 occupati, al di sotto di quello rilevato per Francia (3.106), Spagna (3.080), Germania (1.748) e della Ue-27 (1.568).

Per gli **infortuni mortali - stradali esclusi** - l'indice dell'Italia è di 1,04 decessi per 100.000 occupati, al di sotto di quello rilevato per Francia (3,07), Spagna (1,49) e della Ue-27 (1,27) e superiore a quello della Germania (0,55).

I tassi standardizzati di incidenza per gli **infortuni non mortali - stradali compresi** - mostrano per l'Italia un valore pari a 1.383 infortuni per 100.000 occupati, al di sotto di quello rilevato per Francia (3.421), Spagna (3.275), Germania (1.986) e della Ue-27 (1.769).

Per gli **infortuni mortali - stradali compresi** - l'indice dell'Italia è di 2,70 decessi per 100.000 occupati, al di sotto di quello rilevato per Francia (3,70), Spagna (2,84) e superiore a quello della Ue-27 (2,21) e della Germania (1,00).

## XVIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI - DOC. XXII-BIS, N. 9

**Infurtuni in complesso - Tassi standardizzati di incidenza infortunistica nell'Unione Europea (per 100.000 occupati) per Stati Membri: Anni 2008-2018**

Fonte: Eurostat - 12 sezioni comuni Nace Rev.2 (A, C-N escluso H)

Nota: Infurtuni indennizzati esclusi infurtuni in itinere ed esclusi anche quelli dovuti a incidenti stradali e a bordo di qualsiasi mezzo di

Paesi membri	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Unione Europea - 27 Paesi (dal 2020)			1.867	1.874	1.592	1.645	1.591	1.538	1.601	1.607	1.568
Unione Europea - 28 Paesi (2013-2020)			1.753	1.695	1.466	1.537	1.491	1.433	1.484	1.483	1.453
Unione Europea - 27 Paesi (2007-2013)	2.018	1.721	1.760	1.719	1.470	1.542	1.495	1.437	1.488	1.488	1.457
Unione Europea - 15 Paesi (1995-2004)	2.384	1.954	2.021	2.024	1.707	1.815	1.755	1.674	1.741	1.716	1.678
Belgio	2.812	1.916	1.919	2.261	1.975	1.908	1.814	1.399	1.803	1.775	1.698
Bulgaria	97	82	79	80	78	72	74	76	86	70	70
Repubblica Ceca	2.037	1.339	1.350	-	888	829	851	892	880	837	875
Danimarca	2.462	1.827	2.013	1.905	1.812	1.725	1.643	1.498	1.533	1.332	1.442
Germania	2.559	1.847	1.985	-	1.986	1.975	1.926	1.904	1.902	1.822	1.748
Estonia	1.411	1.027	1.237	1.090	1.018	1.130	1.165	1.231	1.189	1.032	998
Irlanda	736	495	808	918	781	916	895	836	720	1.074	715
Grecia	1.286	698	563	530	465	464	156	232	225	231	171
Spagna	4.880	3.820	3.519	3.323	2.685	2.675	2.928	2.929	2.987	3.063	3.080
Francia	3.531	2.829	3.279	3.645	1.928	2.807	3.082	3.240	3.078	3.026	3.106
Croazia			833	997	806	821	863	963	955	1.031	849
Italia	1.935	1.733	1.699	1.538	1.274	1.289	1.239	903	1.093	1.101	1.066
Cipro	1.133	802	800	903	762	587	917	701	731	779	775
Lettonia	190	123	135	186	187	214	215	250	224	243	267
Lituania	255	196	206	234	270	260	293	314	332	379	353
Lussemburgo	2.799	2.184	2.244	2.277	2.215	2.339	2.181	2.132	2.294	1.964	2.143
Ungheria	692	483	527	493	499	435	502	527	667	608	557
Malta	2.228	1.900	1.882	1.625	1.805	1.739	1.628	1.476	1.383	940	1.088
Paesi Bassi	3.263	2.089	2.398	2.283	2.613	2.391	1.239	1.207	1.331	1.407	1.316
Austria	2.055	1.832	1.739	2.017	1.650	1.583	1.526	1.492	1.690	1.678	1.499
Polonia	709	1.100	712	602	615	547	528	533	533	524	559
Portogallo		3.040	3.026	3.173	3.298	3.453	3.163	2.932	3.167	3.292	2.567
Romania	76	52	71	72	70	72	70	81	82	88	87
Slovenia	2.159	1.748	1.911	1.848	1.699	1.515	1.481	1.497	1.426	1.502	1.456
Slovacchia	569	412	483	417	395	401	403	499	509	504	511
Finlandia	2.453	1.877	1.970	2.003	1.943	1.868	1.689	226	1.485	1.542	1.527
Svezia	885	795	856	844	870	836	700	709	732	729	725
Islanda					964	1.072					
Norvegia							311	368	329	317	326
Svizzera	3.035	1.868	2.461	3.065	2.727	3.051	3.006	2.889	2.512	2.705	3.169
Regno Unito	821	922	910	908	823	857	875	799	750	732	726

**Casi mortali - Tassi standardizzati di incidenza infortunistica nell'Unione Europea (per 100.000 occupati) per Stati Membri: Anni 2008-2018**

Fonte: Eurostat - 12 sezioni comuni Nace Rev.2 (A, C-N escluso H)

Nota: Infurtuni indennizzati esclusi infurtuni in itinere ed esclusi anche quelli dovuti a incidenti stradali e a bordo di qualsiasi mezzo di trasporto nel corso del lavoro, in quanto non rilevati da tutti i Paesi.

Paesi membri	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Unione Europea - 27 Paesi (dal 2020)			2.11	1.71	1.58	1.44	1.44	1.43	1.31	1.30	1.27
Unione Europea - 28 Paesi (2013-2020)			1.93	1.62	1.41	1.31	1.30	1.29	1.19	1.18	1.17
Unione Europea - 27 Paesi (2007-2013)	2.31	1.98	1.93	1.69	1.40	1.31	1.31	1.29	1.19	1.18	1.16
Unione Europea - 15 Paesi (1995-2004)	1.83	1.64	1.63	1.43	1.25	1.21	1.19	1.16	1.13	1.10	1.07
Belgio	3.24	1.63	2.13	2.38	1.39	1.80	1.54	1.56	1.52	1.30	1.69
Bulgaria	3.43	2.23	2.22	2.51	2.91	2.22	3.58	2.83	2.44	1.87	1.92
Repubblica Ceca	2.40	1.30	1.98	0.00	1.50	1.47	1.46	2.16	0.98	1.31	1.49
Danimarca	0.88	0.64	0.83	1.86	1.24	1.12	0.71	0.80	0.67	0.70	0.93
Germania	1.11	0.66	0.82	0.00	0.87	0.81	0.81	0.74	0.63	0.70	0.55
Estonia	2.40	2.54	2.11	2.61	0.94	3.07	0.73	1.22	3.38	0.38	1.12
Irlanda	1.64	1.28	1.07	1.25	1.39	0.89	0.82	1.40	1.08	0.39	0.45
Grecia	2.85	0.82	0.82	0.92	1.20	0.86	0.91	1.88	1.27	1.22	1.57
Spagna	2.78	2.04	1.80	0.00	1.88	1.54	1.47	1.91	1.53	1.70	1.49
Francia	0.50	2.07	2.89	4.99	2.59	2.94	3.14	3.37	3.32	3.00	3.07
Croazia			2.12	1.40	2.84	1.33	0.78	1.68	2.08	1.63	1.96
Italia	1.89	1.73	1.58	1.46	1.21	1.24	1.15	0.82	0.91	0.93	1.04
Cipro	5.96	1.83	5.65	3.21	2.07	3.35	2.26	0.91	0.00	0.00	3.76
Lettonia	3.71	3.62	1.87	5.19	4.17	3.13	3.26	3.05	2.60	1.49	2.93
Lituania	4.56	3.86	3.73	3.78	3.81	3.79	3.65	3.13	3.30	2.48	2.89
Lussemburgo	1.95	1.97	4.25	1.44	2.47	0.75	0.87	2.45	5.02	2.20	2.79
Ungheria	3.14	1.83	2.14	2.61	1.51	1.08	1.82	1.63	1.50	1.51	1.45
Malta	1.91	0.16	1.37	0.00	1.58	0.49	2.14	1.99	4.19	0.00	0.59
Paesi Bassi	1.48	1.03	0.65	0.63	0.70	0.70	0.97	0.72	0.70	0.76	0.77
Austria	0.00	2.29	1.68	2.34	1.84	1.44	1.33	1.28	1.13	1.28	1.35
Polonia	2.17	3.95	1.52	1.44	1.38	1.19	1.16	1.06	0.90	0.81	1.03
Portogallo		3.31	2.77	2.63	2.56	2.37	2.85	2.56	2.77	2.26	1.73
Romania	7.10	4.34	4.80	4.48	3.92	3.21	3.62	3.63	3.01	3.08	2.59
Slovenia	2.75	2.53	2.29	1.02	2.61	1.64	1.97	2.34	0.77	1.11	1.23
Slovacchia	0.00	0.55	0.37	0.85	1.67	1.65	0.86	1.22	0.87	1.29	0.79
Finlandia	1.06	1.13	1.26	0.75	1.59	0.85	0.72	0.33	0.85	0.80	0.58
Svezia	1.08	1.19	1.42	1.21	0.77	1.01	0.67	0.54	0.59	0.72	0.66
Islanda				0.00	0.00	0.00					
Norvegia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.04	0.69	0.65	0.84	0.42
Svizzera	3.60	1.28	2.19	1.81	1.60	1.71	1.91	1.23	1.85	0.85	1.19
Regno Unito	0.59	0.59	0.72	0.73	0.55	0.51	0.55	0.51	0.53	0.52	0.61

## XVIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI - DOC. XXII-BIS, N. 9

**Infortuni In complesso - Tassi standardizzati di Incidenza Infortunistica nell'Unione Europea (per 100.000 occupati) per Stati Membri: Anni 2008-2018**

Fonte: Eurostat - 12 sezioni comuni Nace Rev.2 (A, C-N escluso H)

Nota: Infortuni indennizzati esclusi infortuni in itinere e compresi quelli dovuti a incidenti stradali e a bordo di qualsiasi mezzo di trasporto nel corso del lavoro.

Paesi membri	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Unione Europea - 27 Paesi (dal 2020)			2.021	2.044	1.862	1.816	1.768	1.762	1.772	1.801	1.769
Unione Europea - 28 Paesi (2013-2020)			1.898	1.873	1.717	1.701	1.662	1.643	1.647	1.666	1.640
Unione Europea - 27 Paesi (2007-2013)	2.210	1.871	1.906	1.879	1.723	1.707	1.667	1.648	1.651	1.671	1.645
Unione Europea - 15 Paesi (1995-2004)	2.639	2.176	2.230	2.232	2.036	2.030	1.978	1.949	1.954	1.940	1.903
Belgio	3.071	2.038	2.071	2.523	2.197	2.147	1.724	1.519	1.972	1.946	1.866
Bulgaria	102	86	85	85	85	80	82	83	76	79	78
Repubblica Ceca	1.987	1.470	1.301	971	941	896	907	953	917	884	949
Danimarca	2.764	2.136	2.349	2.239	2.178	2.094	1.983	1.788	1.813	1.614	1.770
Germania	3.162	2.089	2.226	2.369	2.202	2.178	2.124	2.097	2.080	2.058	1.986
Estonia	1.431	1.045	1.236	1.076	1.005	1.095	1.138	1.204	1.210	1.051	1.033
Irlanda	841	582	948	955	810	1.036	1.072	924	769	1.116	790
Grecia	1.263	643	530	519	460	447	152	241	229	236	173
Spagna	4.935	3.867	3.559	3.422	2.890	2.909	3.220	3.151	3.210	3.268	3.275
Francia	3.833	2.848	3.279	4.579	3.048	3.164	3.386	3.490	3.409	3.307	3.421
Croazia			853	1.012	836	868	907	989	984	1.044	868
Italia	2.389	2.333	2.229	2.005	1.683	1.712	1.619	1.516	1.477	1.456	1.383
Cipro	1.123	766	757	859	755	572	871	697	717	751	767
Lettonia	200	127	139	196	195	225	223	248	236	247	280
Lituania	264	210	209	235	280	260	297	314	333	377	354
Lussemburgo	2.910	2.314	2.375	2.397	2.324	2.466	2.287	2.256	2.511	2.131	2.286
Ungheria	728	506	546	531	534	487	549	569	722	640	596
Malta	2.540	2.173	2.081	1.848	2.009	1.888	1.864	1.675	1.507	1.058	1.202
Paesi Bassi	3.444	2.193	2.362	2.269	2.663	2.278	1.394	1.241	1.304	1.452	1.432
Austria	2.284	2.254	2.143	1.961	1.903	1.840	1.806	1.750	2.102	2.073	1.864
Polonia	689	1.040	694	581	607	541	525	535	538	518	574
Portogallo		3.535	3.381	3.537	3.563	3.619	3.582	3.677	3.589	3.563	3.343
Romania	77	48	68	75	73	77	75	86	87	92	93
Slovenia	2.448	1.806	1.984	2.007	1.788	1.595	1.627	1.659	1.557	1.637	1.567
Slovacchia	602	447	521	445	421	427	415	526	533	531	539
Finlandia	2.698	2.075	2.144	2.481	2.166	2.230	2.083	1.964	1.860	1.906	1.892
Svezia	914	827	889	874	901	875	760	769	796	774	781
Islanda				682	1.083	1.179					
Norvegia	2.557	2.137	1.473	1.057	1.654	821	317	394	358	346	357
Svizzera	3.445	2.085	2.669	3.095	3.071	3.120	3.050	2.969	2.674	3.057	3.206
Regno Unito	1.064	1.067	1.031	1.021	894	990	1.015	918	865	841	825

**Casi mortali - Tassi standardizzati di Incidenza Infortunistica nell'Unione Europea (per 100.000 occupati) per Stati Membri: Anni 2008-2018**

Fonte: Eurostat - 12 sezioni comuni Nace Rev.2 (A, C-N escluso H)

Nota: Infortuni indennizzati esclusi infortuni in itinere e compresi quelli dovuti a incidenti stradali e a bordo di qualsiasi mezzo di trasporto nel corso del lavoro.

Paesi membri	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Unione Europea - 27 Paesi (dal 2020)			2,87	2,78	2,67	2,39	2,49	2,56	2,29	2,25	2,21
Unione Europea - 28 Paesi (2013-2020)			2,66	2,54	2,42	2,26	2,33	2,39	2,15	2,12	2,08
Unione Europea - 27 Paesi (2007-2013)	3,10	2,56	2,66	2,53	2,40	2,26	2,34	2,39	2,14	2,12	2,07
Unione Europea - 15 Paesi (1995-2004)	2,68	2,32	2,41	2,30	2,19	2,11	2,16	2,20	2,03	1,95	1,92
Belgio	5,31	2,64	2,56	4,48	2,09	3,14	1,72	2,39	2,27	2,32	2,72
Bulgaria	5,97	3,39	4,56	4,57	4,65	3,72	5,43	4,31	3,74	4,30	3,81
Repubblica Ceca	4,07	2,36	3,35	3,96	2,96	2,68	2,61	3,44	2,19	2,10	2,85
Danimarca	2,27	1,88	2,59	3,16	2,95	2,25	1,94	1,42	1,92	1,27	1,89
Germania	2,67	1,40	1,60	1,52	1,47	1,26	1,43	1,27	1,12	1,19	1,00
Estonia	3,02	3,09	3,78	3,53	1,85	3,49	2,16	2,52	4,59	1,02	1,91
Irlanda	2,84	2,55	3,96	4,19	3,41	2,70	3,12	2,93	2,69	2,53	2,04
Grecia	2,98	0,86	0,94	1,39	1,33	1,19	1,18	2,44	1,93	1,96	1,69
Spagna	4,19	3,19	2,89	3,24	3,03	2,69	3,11	3,54	2,89	2,89	2,84
Francia	1,84	2,90	3,07	8,11	3,48	3,65	3,74	3,99	4,14	3,58	3,70
Croazia			3,25	3,54	4,57	2,41	2,29	2,66	3,06	2,81	3,34
Italia	4,50	4,03	3,93	3,30	2,89	2,98	3,01	3,11	2,60	2,47	2,70
Cipro	7,03	2,86	6,85	4,03	3,91	3,65	2,60	1,53	1,92	0,85	4,51
Lettonia	6,19	3,99	3,54	6,13	5,25	4,46	5,96	4,14	5,45	2,79	4,69
Lituania	6,62	5,40	4,93	4,83	6,26	5,00	5,56	4,29	4,39	3,47	3,89
Lussemburgo	4,10	1,77	5,36	3,63	5,16	1,63	3,71	4,39	10,80	2,59	6,42
Ungheria	4,74	3,42	3,25	3,63	2,03	1,75	2,86	2,90	2,75	2,63	2,39
Malta	1,79	4,49	2,23	0,82	7,60	4,74	4,63	3,48	3,95	0,57	2,31
Paesi Bassi	3,04	2,11	1,63	0,74	0,74	0,77	1,01	0,76	0,71	0,78	0,87
Austria	5,04	6,50	6,20	3,61	4,42	4,23	3,96	4,23	5,44	4,11	4,31
Polonia	3,95	5,66	3,95	2,68	2,55	1,93	1,91	2,02	1,61	1,84	1,76
Portogallo		5,60	5,26	4,94	4,81	4,48	4,72	4,62	3,96	3,86	2,69
Romania	9,96	5,93	6,44	8,67	7,57	6,90	7,13	7,49	6,11	5,72	5,27
Slovenia	3,76	3,20	3,46	4,15	3,19	2,96	3,97	3,55	2,23	2,76	2,12
Slovacchia	4,81	2,29	2,70	2,26	3,14	3,33	2,31	3,63	2,72	2,78	2,57
Finlandia	1,48	1,71	1,89	1,63	1,92	1,23	1,74	1,78	1,61	1,44	1,28
Svezia	2,36	1,92	2,15	2,33	1,37	1,24	1,49	1,15	1,21	1,70	1,66
Islanda				0,00	0,00	0,00					
Norvegia	3,33	2,77	2,64	2,37	1,98	2,62	6,89	3,21	2,43	2,60	3,12
Svizzera	4,77	2,31	2,64	2,39	2,90	2,78	2,90	2,00	2,66	1,37	1,98
Regno Unito	1,02	1,55	1,69	1,80	1,37	1,86	1,62	1,59	1,46	1,65	1,60

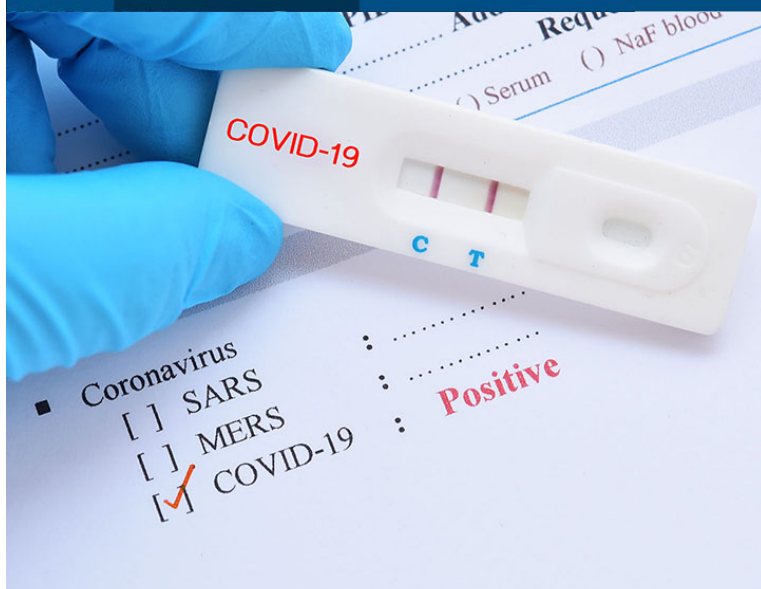




**INAIL**

## SCHEDA NAZIONALE INFORTUNI SUL LAVORO DA COVID-19

2021



I dati delle denunce  
al 30 aprile 2021

NR. 16 – APRILE

21 maggio 2021

**INAIL****SCHEDA NAZIONALE INFORTUNI COVID-19**

## **I dati sulle denunce da COVID-19 (monitoraggio al 30 aprile 2021)**

### **La tutela infortunistica**

L'articolo 42, comma 2, del Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 dispone che nei casi accertati di infezione da coronavirus (SARS-CoV-2) in occasione di lavoro, il medico certificatore redige il consueto certificato di infortunio e lo invia telematicamente all'Inail che assicura, ai sensi delle vigenti disposizioni, la relativa tutela dell'infortunato. Le prestazioni Inail nei casi accertati di infezioni da coronavirus in occasione di lavoro sono erogate anche per il periodo di quarantena o di permanenza domiciliare fiduciaria dell'infortunato con la conseguente astensione dal lavoro.

Si precisa che, secondo l'indirizzo vigente in materia di trattazione dei casi di malattie infettive e parassitarie (come appunto il Covid-19, ma anche ad esempio l'aids, la tubercolosi, il tetano, la malaria, le epatiti virali), l'Inail tutela tali affezioni morbose, inquadrandole, per l'aspetto assicurativo, nella categoria degli infortuni sul lavoro: in questi casi, infatti, la causa virulenta è equiparata a quella violenta. Sono destinatari di tale tutela, quindi, i lavoratori dipendenti e assimilati, in presenza dei requisiti soggettivi previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, nonché gli altri soggetti previsti dal decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (lavoratori parasubordinati, sportivi professionisti dipendenti e lavoratori appartenenti all'area dirigenziale) e dalle altre norme speciali in tema di obbligo e tutela assicurativa Inail. Il datore di lavoro agisce, secondo le regole prescritte per l'infortunio sul lavoro, con l'invio della denuncia di infortunio ma, per l'ammissione del caso alla tutela Inail, è necessario il certificato medico che attesti la conferma diagnostica del contagio.

Nell'attuale situazione pandemica, l'ambito della tutela riguarda innanzitutto gli operatori sanitari esposti a un elevato rischio di contagio. A una condizione di elevato rischio di contagio possono essere ricondotte anche altre attività lavorative che comportano il costante contatto con il pubblico/l'utenza. In via esemplificativa, ma non esaustiva, si indicano: lavoratori che operano in front-office, alla cassa, addetti alle vendite/banconisti, personale non sanitario operante all'interno degli ospedali con mansioni tecniche, di supporto, di pulizie, operatori del trasporto infermi, etc. Le predette categorie non esauriscono, però, l'ambito di intervento in quanto residuano casi, anch'essi meritevoli di tutela.

**INAIL****SCHEDA NAZIONALE INFORTUNI COVID-19****Le denunce di infortunio pervenute all'Inail al 30 aprile 2021: l'individuazione dei casi, il periodo di osservazione e il contesto nazionale**

I dati sulle denunce di infortunio da Covid-19 che l'Inail mette a disposizione sono provvisori e il loro confronto con quelli osservati a livello nazionale dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS) richiede cautele, innanzitutto per la più ampia platea rilevata dall'ISS - relativa all'intera popolazione italiana e quindi comprensiva anche delle persone non più in età lavorativa - rispetto a quella Inail riferita ai soli lavoratori assicurati, e poi per la trattazione degli infortuni, in particolare quelli con esito mortale, per i quali la procedura presenta maggiore complessità dato anche l'attuale contesto, del tutto eccezionale e senza precedenti. Numerosi infortuni, infatti, sono entrati negli archivi statistici dell'Istituto solo dal mese di aprile 2020 data la circostanza, emersa soprattutto agli inizi della pandemia e prima dell'emanazione della circolare Inail del 3 aprile 2020 n. 13, non sempre chiara di ricondurre la natura dei contagi da Covid-19 a infortunio sul lavoro (in quanto la causa virulenta è equiparata alla causa violenta) e non a malattia professionale.

Per quantificare il fenomeno, comprensivo anche dei casi accertati positivamente dall'Inail, sarà comunque necessario attendere il consolidamento dei dati, con la conclusione dell'iter amministrativo e sanitario relativo a ogni denuncia. Inoltre, giova ribadire che i dati Inail sono un sottoinsieme del fenomeno osservato a livello epidemiologico dall'ISS, non essendo oggetto della tutela assicurativa Inail, ad esempio, una specifica platea, anche particolarmente esposta al rischio contagio, come quella dei medici di famiglia e dei medici liberi professionisti.

Le statistiche di seguito riportate hanno il fine di dare conoscenza quantitativa e qualitativa del fenomeno coronavirus a livello nazionale in termini di denunce pervenute all'Istituto da parte dei datori di lavoro alla data del 30 aprile 2021 e saranno replicate con successivi aggiornamenti. Il comunicato nazionale prevede un approfondimento a livello territoriale, con la predisposizione di 21 schede regionali.

*Si precisa che:*

- *la rilevazione delle denunce di infortunio da Covid-19 è per mese e luogo del contagio;*
- *l'analisi delle denunce di infortunio con esito mortale da Covid-19 è per mese di decesso dell'infortunato e luogo del contagio.*

**INAIL****SCHEDA NAZIONALE INFORTUNI COVID-19**

## Report

### Denunce di infortunio in complesso

Il monitoraggio alla data del 30 aprile 2021 rileva:

- 171.804 denunce di infortunio sul lavoro da Covid-19 segnalate all'Inail dall'inizio dell'epidemia, circa un quarto del totale delle denunce di infortunio pervenute da gennaio 2020, con un'incidenza del 4,3% rispetto al complesso dei contagiati nazionali comunicati dall'ISS alla stessa data. Rispetto al monitoraggio del 31 marzo 2021 (165.528 denunce) i casi in più sono 6.276 (+3,8%), di cui 2.199 riferiti ad aprile, 1.642 a marzo, 501 a febbraio e 581 a gennaio di quest'anno; 499 a dicembre, 451 a novembre e 297 ad ottobre scorsi; i restanti 106 casi sono riconducibili agli altri mesi del 2020 (il consolidamento dei dati permette di acquisire informazioni non disponibili nelle rilevazioni precedenti).  
La "seconda ondata" di contagi, che in ambito lavorativo per gli infortuni in complesso può essere circoscritta al periodo ottobre 2020-gennaio 2021 (con il 60,3% dei contagi), ha avuto un impatto più intenso rispetto alla prima ondata relativa al periodo marzo-maggio 2020 (29,5%). Nel trimestre febbraio-aprile 2021 si registra al momento il 7,1% delle denunce da inizio pandemia;
- novembre, con 39.732 denunce, è il mese col maggior numero di eventi a seguito del Covid-19, superando il dato di marzo che con 28.564 casi si colloca al secondo posto. Tra la prima e la seconda ondata, ovvero nei mesi estivi, si era registrato un ridimensionamento del fenomeno (con giugno, luglio e agosto al di sotto dei mille casi mensili, anche in considerazione delle ferie per molte categorie di lavoratori) con una leggera risalita a settembre (poco più di 1.900 casi) che lasciava prevedere una ripresa dei contagi nei mesi successivi. Da inizio pandemia al 30 aprile 2021, le denunce si sono concentrate nei mesi di novembre (23,1%), marzo (16,6%), dicembre (14,8%), ottobre (14,4%), aprile (10,7%), maggio (2,2%) e settembre (1,1%) del 2020, e nei mesi di gennaio (8,0%), marzo (3,0%), febbraio (2,8%) e aprile (1,3%) del 2021, per un totale del 98%; il rimanente 2% riguarda gli altri mesi del 2020: febbraio e giugno (0,6% per ciascun mese), agosto (0,5%) e luglio (0,3%); a gennaio 2020 risultano 22 casi denunciati all'Inail;
- il 69,0% dei contagi ha interessato le donne, il 31,0% gli uomini. La componente femminile supera quella maschile in tutte le regioni ad eccezione della Calabria, della Sicilia e della Campania, con incidenze rispettivamente del 49,2%, 46,3% e del 44,4%;
- l'età media dall'inizio dell'epidemia è di 46 anni per entrambi i sessi; l'età mediana (quella che ripartisce la platea - ordinata secondo l'età - in due gruppi ugualmente numerosi) è di 48 anni (47 anni quella riscontrata dall'ISS sui contagiati nazionali); sui casi di aprile 2021, sia l'età media che mediana confermano i valori dell'intero periodo;

**INAIL****SCHEDA NAZIONALE INFORTUNI COVID-19**

- il dettaglio per classe di età mostra come il 42,4% del totale delle denunce riguardi la classe 50-64 anni. Seguono le fasce 35-49 anni (36,7%), under 35 anni (18,9%) e over 64 anni (2,0%);
- gli italiani sono l'86,2% (poco meno di sette su dieci sono donne);
- gli stranieri sono il 13,8% (otto su dieci sono donne); le nazionalità più colpite sono la rumena (21,1% dei contagiati stranieri), la peruviana (12,9%), l'albanese (8,2%), la moldava (4,5%) e l'ecuadoriana (4,2%);
- l'analisi territoriale, per luogo evento dell'infortunio, evidenzia una distribuzione delle denunce del 43,5% nel Nord-Ovest (prima la Lombardia con il 25,8%), del 24,5% nel Nord-Est (Veneto 10,6%), del 15,0% al Centro (Lazio 6,4%), del 12,4% al Sud (Campania 5,6%) e del 4,6% nelle Isole (Sicilia 3,0%). Le province con il maggior numero di contagi da inizio pandemia sono Milano (9,7%), Torino (7,1%), Roma (5,1%), Napoli (3,8%), Brescia (2,6%), Verona e Varese (2,5%), Genova (2,4%). Roma è la provincia che registra il maggior numero di contagi professionali accaduti nel solo mese di aprile 2021, seguita da Milano, Torino, Napoli, Firenze, Palermo, Genova e Venezia. Sono però le province di Matera, Vibo Valentia, Reggio Calabria, Lecce, Ragusa, Caltanissetta, Agrigento, Brindisi e Firenze quelle che registrano i maggiori incrementi percentuali rispetto alla rilevazione di marzo;
- delle 171.804 denunce di infortunio da Covid-19, quasi tutte riguardano la gestione assicurativa dell'Industria e servizi (97,2%), mentre il numero dei casi registrati nelle restanti gestioni assicurative, per Conto dello Stato (Amministrazioni centrali dello Stato, Scuole e Università statali), Agricoltura e Navigazione è di 4.762 unità;
- sono oltre 2.500 i contagi professionali di insegnanti/professori e ricercatori di scuole di ogni ordine e grado e di università statali e private (riconducibili sia alla gestione dei Dipendenti del Conto dello Stato sia al settore Istruzione della gestione Industria e servizi);
- rispetto alle attività produttive (classificazione delle attività economiche Ateco-Istat 2007) coinvolte dalla pandemia, il settore della sanità e assistenza sociale (ospedali, case di cura e di riposo, istituti, cliniche e policlinici universitari, residenze per anziani e disabili...) registra il 66,5% delle denunce; seguito dall'amministrazione pubblica (attività degli organismi preposti alla sanità – Asl - e amministratori regionali, provinciali e comunali) con il 9,2%; dal noleggio e servizi di supporto (servizi di vigilanza, di pulizia, call center...) con il 4,4%; dal trasporto e magazzinaggio con il 3,0%; dal settore manifatturiero (addetti alla lavorazione di prodotti chimici, farmaceutici, stampa, industria alimentare) con il 2,9%; dalle attività dei servizi di alloggio e di ristorazione con il 2,5%; dal commercio all'ingrosso e al dettaglio con il 2,0%; dalle altre attività di servizi (pompe funebri, lavanderia, riparazione di computer e di beni alla persona, parrucchieri, centri benessere...) e dalle attività professionali, scientifiche e tecniche (consulenti del lavoro, della logistica aziendale, di direzione aziendale), entrambe con l'1,9%.

**INAIL****SCHEDA NAZIONALE INFORTUNI COVID-19**

Ripartendo l'intero periodo di osservazione in quattro intervalli, fase di "lockdown" (fino a maggio 2020 compreso), fase "post lockdown" (da giugno a settembre 2020), fase di "seconda ondata" di contagi (ottobre 2020-gennaio 2021) e trimestre febbraio-aprile 2021, si possono riscontrare significative differenze in termini di incidenza del fenomeno in vari settori: per l'insieme dei settori della sanità, assistenza sociale e amministrazione pubblica (attività degli organismi preposti alla sanità - Asl - e amministratori regionali, provinciali e comunali) si osserva una progressiva riduzione dell'incidenza delle denunce tra le prime due fasi, una risalita nella terza e un ritorno ai livelli estivi nell'ultimo trimestre, probabilmente per una migliore gestione del rischio e per un maggiore approvvigionamento di mascherine e dispositivi di protezione individuale non sempre disponibili nella prima fase dell'emergenza (si è passati dall'80,2% dei casi codificati nel primo periodo al 53,9% di giugno-settembre, per poi risalire al 76,5% nel periodo ottobre 2020-gennaio 2021 e scendere al 54,5% negli ultimi tre mesi).

Viceversa altri settori, con la graduale ripresa delle attività (in particolare nel periodo estivo), hanno visto aumentare l'incidenza dei casi di contagio tra le prime due fasi, una riduzione nella terza e di nuovo una risalita nella quarta, come i servizi di alloggio e ristorazione (passati dal 2,5% del primo periodo, al 5,8% del secondo, al 2,3% nel terzo e al 2,8% nel quarto) o i trasporti (passati dall'1,3%, al 5,7%, al 2,7% e al 13,8% nell'ultimo trimestre).

Da febbraio 2021, infatti, sembra delinearsi un'inversione di tendenza rispetto al trend osservato nelle fasi precedenti: se la sanità e assistenza sociale negli ultimi tre mesi scende sotto la soglia del 55% dei casi codificati, riposizionandosi sugli stessi livelli del periodo estivo (grazie probabilmente all'efficacia delle vaccinazioni che hanno coinvolto prioritariamente il personale sanitario), altri settori produttivi registrano quindi incidenze di contagi professionali in crescita (pur rilevando, rispetto alla seconda ondata di ottobre 2020-gennaio 2021, un calo in termini di valori assoluti seppure meno intenso rispetto alla sanità); si tratta in particolare dei trasporti, dei servizi di alloggio e ristorazione, del commercio e dei servizi di informazione e comunicazione, che raccolgono nell'insieme circa il 25% dei casi, contro il 6% della prima ondata, il 18% del periodo estivo e l'8% della seconda ondata;

- l'analisi per professione dell'infortunato evidenzia la categoria dei tecnici della salute come quella più coinvolta da contagi con il 38,0% delle denunce (in tre casi su quattro sono donne), l'82,7% delle quali relative a infermieri. Seguono gli operatori socio-sanitari con il 18,7% (l'81,2% sono donne), i medici con l'8,7% (il 48,4% sono donne), gli operatori socio-assistenziali con il 7,1% (l'85,3% donne) e il personale non qualificato nei servizi sanitari (ausiliario, portantino, barelliere) con il 4,8% (73,0% donne).

Il restante personale coinvolto riguarda, tra le prime categorie professionali, impiegati amministrativi (4,4%, di cui il 67,9% donne), addetti ai servizi di pulizia (2,2%, il 78,6% donne), conduttori di veicoli (1,3%, con una preponderanza di contagi maschili pari al 92%) e direttori e dirigenti amministrativi e sanitari (0,9%, di cui il 46,7% donne).

Per mese di accadimento, si osserva per le professioni sanitarie una progressiva riduzione dell'incidenza dei casi di contagio tra le prime due fasi, una risalita nella terza e ancora un decremento nella quarta: tra queste, la categoria dei tecnici della salute (prevalentemente infermieri) è passata dal 39,1% del primo periodo

**INAIL****SCHEDA NAZIONALE INFORTUNI COVID-19**

fino a maggio compreso, al 23,3% del quadrimestre giugno-settembre, per poi ritornare al 39,3% nel periodo ottobre 2020-gennaio 2021 e scendere tra febbraio e aprile 2021 al 26,0%; così come i medici, scesi dal 10,1% nella fase di "lockdown" al 5,5% in quella "post lockdown" per poi registrare l'8,6% nella "seconda ondata" dei contagi e passare al 4,7% nel trimestre febbraio-aprile 2021.

Altre professioni, con il ritorno alle attività, hanno visto invece aumentare l'incidenza dei casi di contagio tra le prime due fasi e registrato una riduzione nella terza e di nuovo una risalita nella quarta, come gli esercenti e addetti nelle attività di ristorazione (passati dallo 0,6% del primo periodo al 3,7% di giugno-settembre, allo 0,7% tra ottobre e gennaio e all'1,3% nell'ultimo trimestre), gli artigiani e operai specializzati delle lavorazioni alimentari (da 0,2% al 4,3%, allo 0,1% e allo 0,6%) e gli addetti ai servizi di sicurezza, vigilanza e custodia (passati dallo 0,6% all'1,5%, poi allo 0,8% e ancora all'1,7%). L'incremento in termini di incidenza osservato per alcune categorie nell'ultimo trimestre (come gli impiegati addetti alla segreteria e agli affari generali, passati dal 3,5% al 4,5%, al 4,3% e all'8,7%; o i professori della scuola primaria, passati dallo 0,03% allo 0,5%, allo 0,8% e al 2,7%), è dovuto alla consistente diminuzione – sia in valore assoluto che relativo – che ha caratterizzato le professioni della sanità.

**Denunce di infortunio con esito mortale**

Il monitoraggio alla data del 30 aprile 2021 rileva:

- 600 denunce di infortunio sul lavoro con esito mortale da Covid-19 pervenute all'Inail dall'inizio dell'epidemia, circa un terzo del totale dei decessi denunciati da gennaio 2020, con un'incidenza dello 0,5% rispetto al complesso dei deceduti nazionali da Covid-19 comunicati dall'ISS alla stessa data. Il 32,2% sono lavoratori deceduti ad aprile 2020, il 22,3% a marzo 2020, il 12,3% a novembre, l'11,5% a dicembre, il 3,7% a maggio, l'1,3% ad ottobre, l'1,0% a luglio, lo 0,8% a giugno e lo 0,2% sia ad agosto che a settembre scorsi; a gennaio 2021 la quota è pari al 6,2%, a febbraio 2021 al 3,0%, a marzo 2021 al 3,5% e ad aprile 2021 all'1,8%. Rispetto al monitoraggio del 31 marzo 2021 (551 casi), i decessi sono 49 in più, di cui 11 ad aprile, 10 a marzo, 4 a febbraio e 8 a gennaio del 2021, 6 a dicembre e 7 a novembre dello scorso anno; i restanti tre decessi sono riconducibili ai mesi precedenti (il consolidamento dei dati permette di acquisire le informazioni non disponibili nei mesi precedenti). Per i casi mortali, pertanto, a differenza delle denunce in complesso, è la prima ondata dei contagi ad avere avuto un impatto più significativo della seconda: 58,2% è, infatti, la quota sul totale dei decessi da Covid-19 denunciati nel trimestre marzo-maggio 2020, contro il 30,0% del trimestre novembre 2020-gennaio 2021 (che circoscrive la seconda ondata per i casi mortali) e del 38,3% se si considera, invece, il semestre novembre 2020-aprile 2021;
- l'83,5% dei decessi ha interessato gli uomini, il 16,5% le donne (al contrario di quanto osservato sul complesso delle denunce in cui si rileva una percentuale superiore per le donne);

**INAIL****SCHEDA NAZIONALE INFORTUNI COVID-19**

- l'età media dei deceduti è 59 anni (57 per le donne, 59 per gli uomini), l'età mediana è di 60 anni (quella che ripartisce la platea – ordinata secondo l'età – in due gruppi ugualmente numerosi), 58 anni per le donne e 60 per gli uomini (82 anni quella calcolata dall'ISS per i deceduti nazionali);
- il dettaglio per classe di età mostra come il 72,0% del totale delle denunce riguardi la classe 50-64 anni. Seguono le fasce over 64 anni (19,2%), 35-49 anni (8,0%) e under 35 anni (0,8%) nella quale non si rilevano decessi femminili;
- gli italiani sono il 90,5% (oltre otto su dieci sono uomini);
- gli stranieri sono il 9,5% (sette su dieci sono uomini); le comunità più colpite sono la peruviana (con il 15,8% dei decessi occorsi agli stranieri), l'albanese (14,0%) e la rumena (10,5%);
- l'analisi territoriale, per luogo evento dei decessi, evidenzia una distribuzione del 41,9% nel Nord-Ovest (prima la Lombardia con il 29,5%), del 23,8% al Sud (Campania 11,0%), del 16,8% nel Centro (Lazio 9,7%), del 12,0% nel Nord-Est (Emilia Romagna 6,8%) e del 5,5% nelle Isole (Sicilia 4,8%). La Provincia Autonoma di Bolzano è l'unica a non aver registrato casi mortali in tutto il periodo. Le province che contano più decessi da inizio pandemia sono Bergamo (8,0%), Milano (7,8%), Roma (7,3%), Napoli (6,7%), Brescia (4,7%), Torino (4,0%), Cremona (3,2%), Genova e Parma (2,7% ciascuna). Nel confronto con le denunce professionali da Covid-19 per ripartizione geografica, per i mortali si osserva una quota più elevata al Sud (23,8% contro 12,4% riscontrato nelle denunce totali) e un'incidenza inferiore nel Nord-Est (12,0% rispetto al 24,5% delle denunce totali);
- dei 600 decessi da Covid-19, la stragrande maggioranza riguarda la gestione assicurativa dell'Industria e servizi (89,8%), mentre il numero dei casi registrati nelle restanti gestioni assicurative, per Conto dello Stato (Amministrazioni centrali dello Stato, Scuole e Università statali), Navigazione e Agricoltura è di 61 unità;
- rispetto alle attività produttive (classificazione delle attività economiche Ateco-Istat 2007) coinvolte dalla pandemia, il settore della sanità e assistenza sociale (ospedali, case di cura e di riposo, istituti, cliniche e policlinici universitari, residenze per anziani e disabili...) registra il 26,0% dei decessi codificati; seguito dal trasporto e magazzinaggio (13,3%) e dalle attività del manifatturiero (addetti alla lavorazione di prodotti chimici, farmaceutici, stampa, industria alimentare) con l'11,5%; dall'amministrazione pubblica (attività degli organismi preposti alla sanità – Asl – e amministratori regionali, provinciali e comunali) con il 9,7%; dal commercio all'ingrosso e al dettaglio con il 9,4%; dalle costruzioni con il 7,1%; dalle attività professionali, scientifiche e tecniche (dei consulenti del lavoro, della logistica aziendale, di direzione aziendale) e dai servizi di alloggio e ristorazione con il 3,9% ciascuna; dalle attività inerenti il noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese (servizi di vigilanza, attività di pulizia, fornitura di personale, call center...) con il 3,4%; dalle altre attività dei servizi (pompe



**INAIL****SCHEDA NAZIONALE INFORTUNI COVID-19**

funebri, lavanderia, riparazione di computer e di beni alla persona, parrucchieri, centri benessere...) con il 3,0%; dalle attività finanziarie e assicurative con il 2,8%;

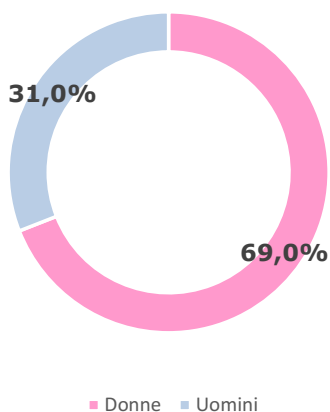
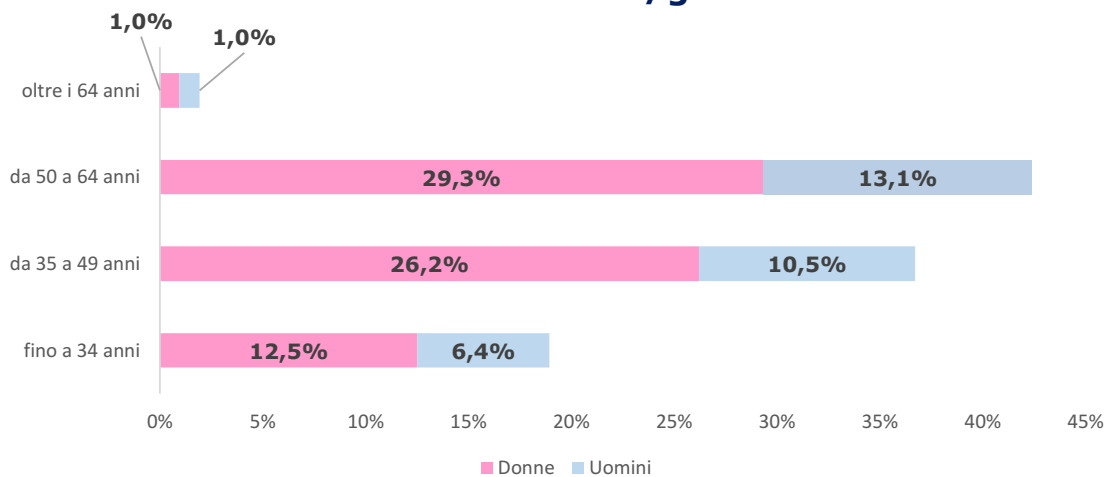
- l'analisi per professione dell'infortunato evidenzia come circa un terzo dei decessi riguardi personale sanitario e socio-assistenziale. Nel dettaglio, le categorie più colpite dai decessi sono quelle dei tecnici della salute con l'11,2% dei casi codificati (66,7% infermieri, il 37,9% donne,) e dei medici con il 6,3% (il 5,4% donne). Seguono gli operatori socio-sanitari con il 4,7% (il 53,6% sono donne), il personale non qualificato nei servizi sanitari (ausiliari, portantini, barellieri, tra questi il 40,9% sono donne) con il 3,7%, gli operatori socio-assistenziali con il 2,7% (il 56,3% sono donne) e gli specialisti nelle scienze della vita (tossicologi e farmacologi) con il 2,0%. Le restanti categorie professionali coinvolte riguardano gli impiegati amministrativi con il 10,7% (circa nove su dieci sono uomini), gli addetti all'autotrasporto con il 7,1% (tutti uomini), gli addetti ai servizi di sicurezza, vigilanza e custodia e gli addetti alle vendite con il 2,4% per entrambi, i direttori e dirigenti amministrativi e sanitari, gli specialisti delle scienze gestionali, commerciali e bancarie e gli operai specializzati nelle rifiniture e mantenimento delle strutture edili, tutti con il 2,0% ciascuno, gli esercenti ed addetti nelle attività di ristorazione e gli addetti alla pulizia di alberghi e ristoranti con l'1,9% per entrambi, gli artigiani meccanici con l'1,7%, gli addetti alle vendite, il personale non qualificato addetto allo spostamento e alla consegna merci, gli artigiani ed operai specializzati addetti alle rifiniture delle costruzioni e i tecnici in campo ingegneristico, tutti con l'1,5% ciascuno, gli impiegati addetti al controllo di documenti e allo smistamento e recapito della posta, gli artigiani ed operai specializzati delle lavorazioni alimentari e gli specialisti in scienze matematiche, informatiche, chimiche, fisiche e naturali, tutti con l'1,4% ciascuno.

**INAIL****SCHEDA NAZIONALE INFORTUNI COVID-19****Denunce di infortunio da COVID-19 pervenute all'Inail***(periodo accadimento gennaio 2020 – 30 aprile 2021)*

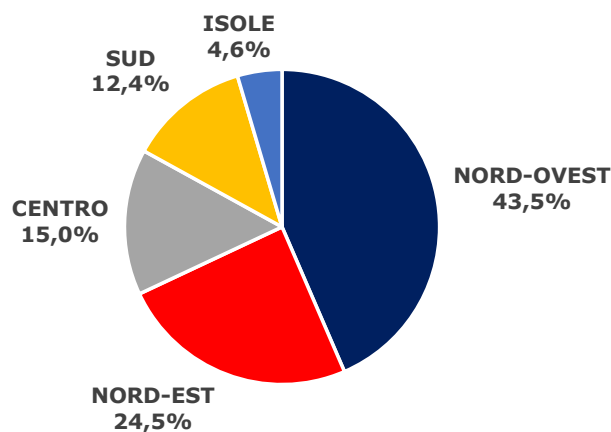
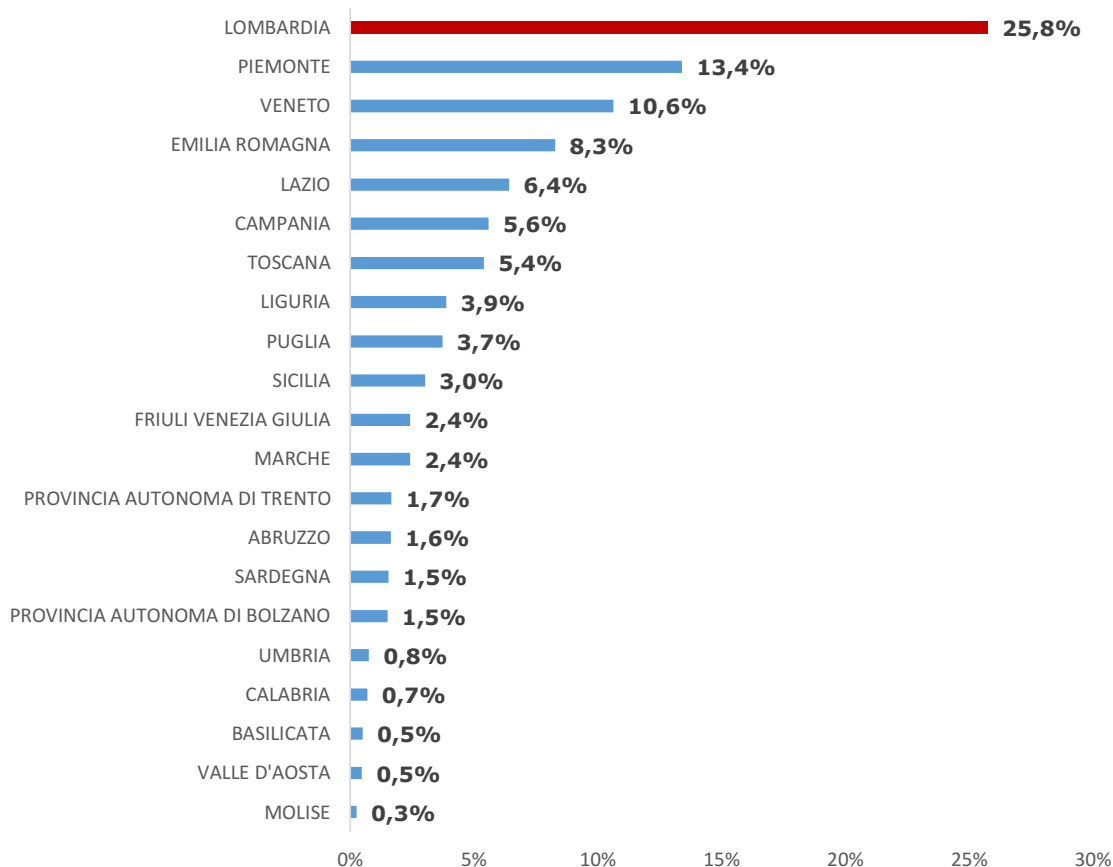
Classe di età	Donne	Uomini	Totale	% sul totale
fino a 34 anni	21.530	11.003	32.533	18,9%
da 35 a 49 anni	45.049	18.038	63.087	36,7%
da 50 a 64 anni	50.408	22.455	72.863	42,4%
oltre i 64 anni	1.637	1.684	3.321	2,0%
<b>Totale</b>	<b>118.624</b>	<b>53.180</b>	<b>171.804</b>	<b>100,0%</b>

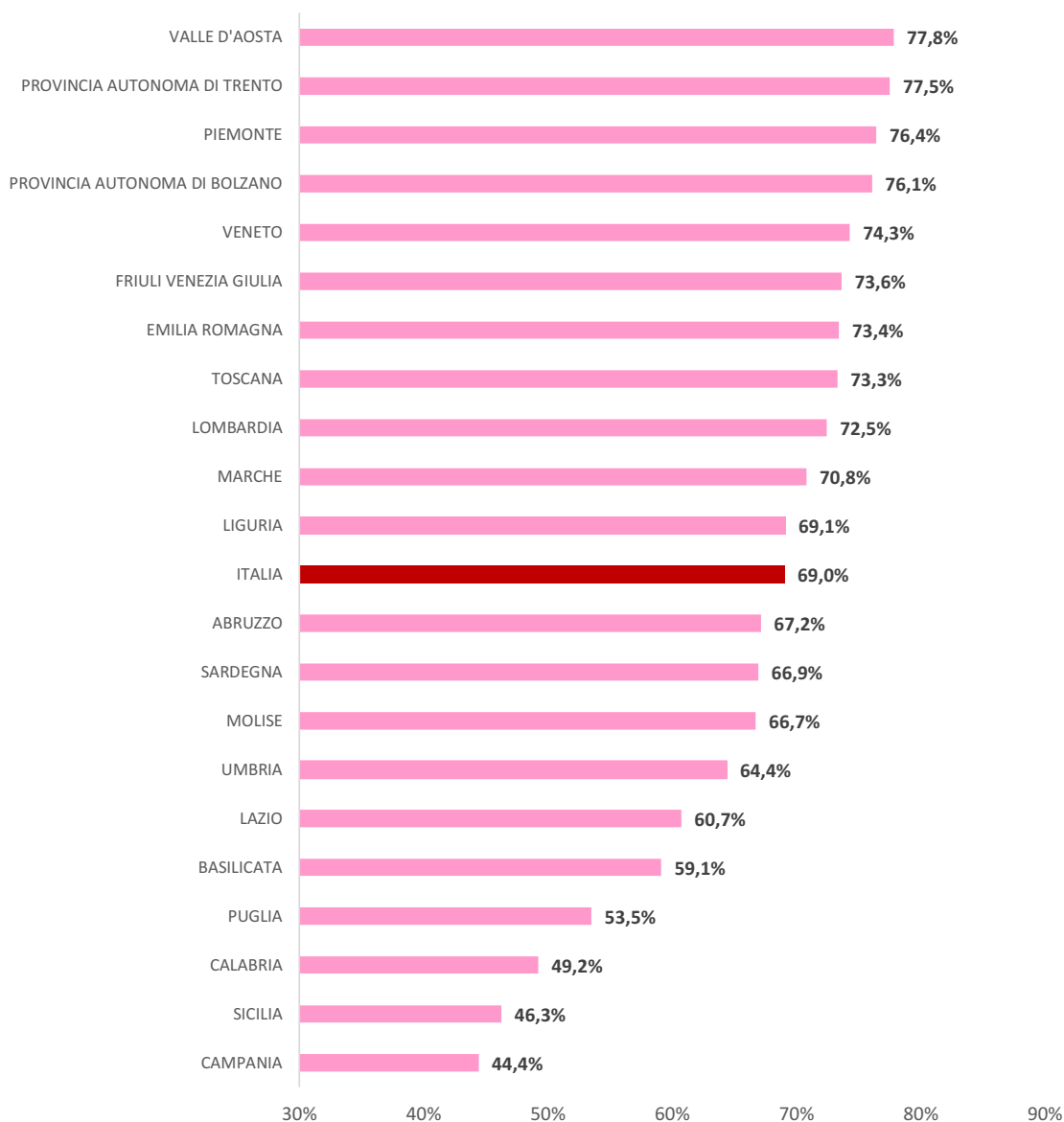
**Mese evento**

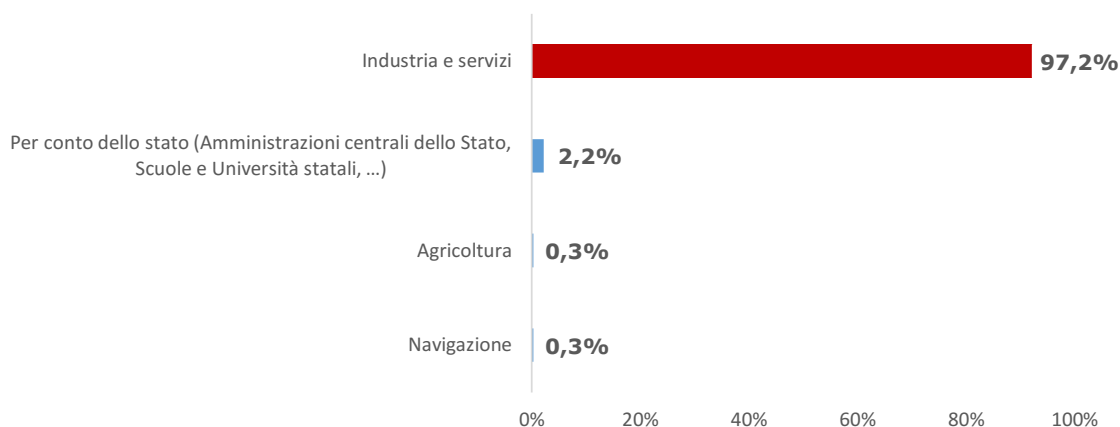
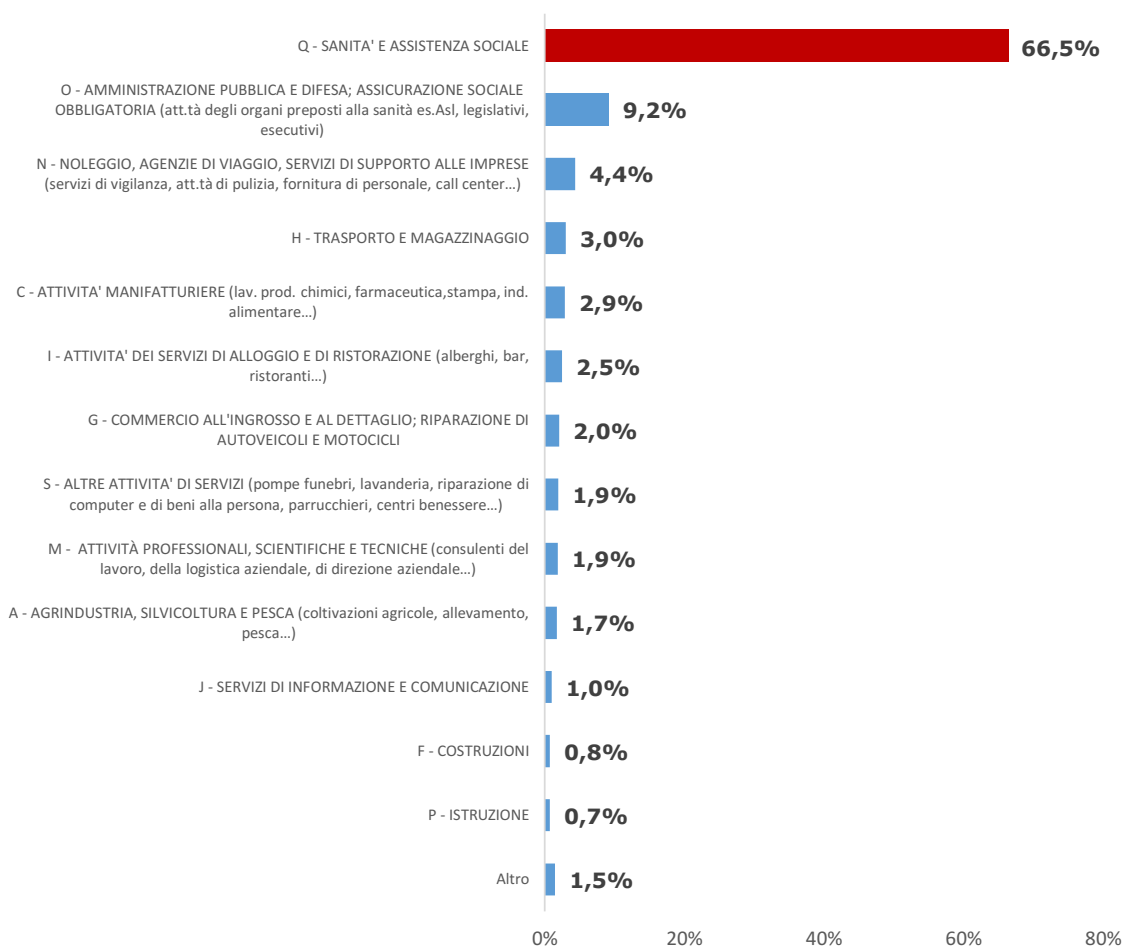
Nota: il valore di aprile 2021 è da intendersi provvisorio e soggetto ad aumentare nelle prossime rilevazioni per effetto del consolidamento particolarmente influente sull'ultimo mese della serie.

**INAIL****SCHEDA NAZIONALE INFORTUNI COVID-19****Genere****Classe di età/genere**

Nota: nei grafici la somma delle percentuali potrebbe differire dal 100,0% a seguito degli arrotondamenti al 1° decimale.

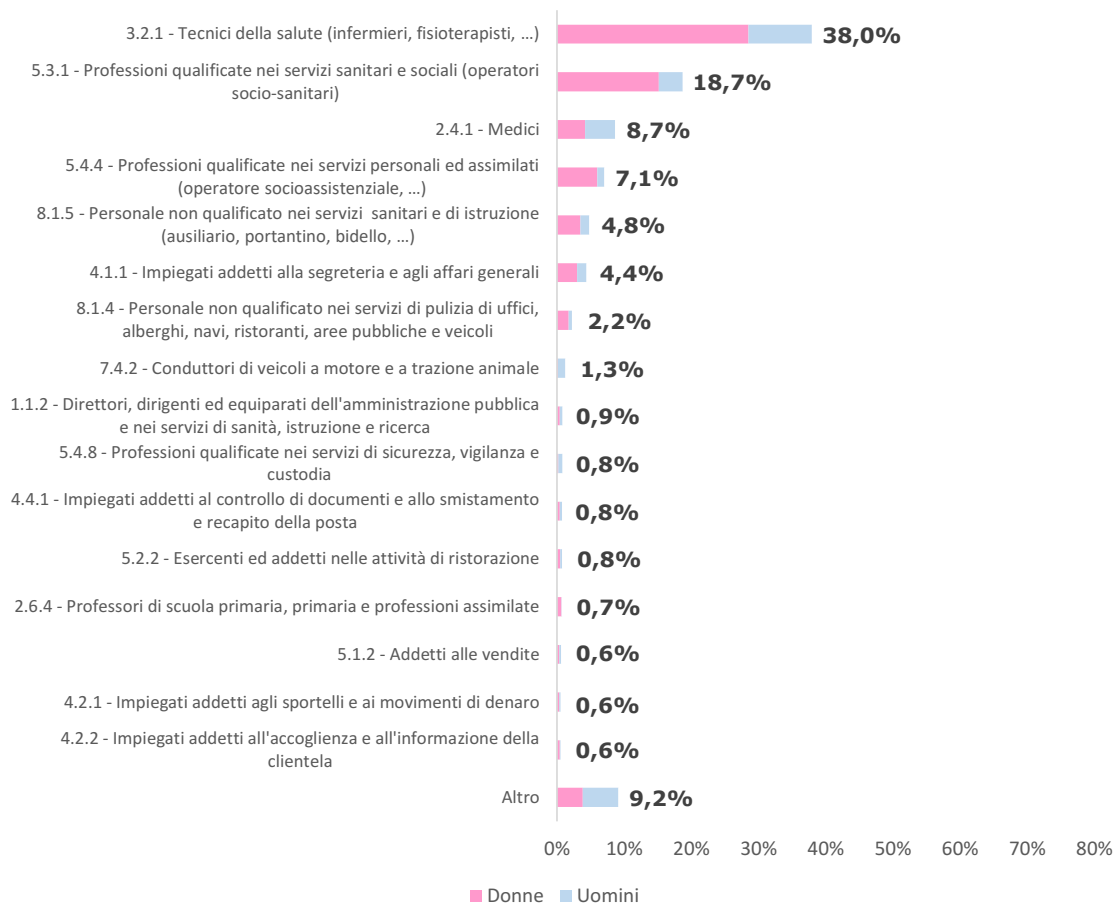
**INAIL****SCHEDA NAZIONALE INFORTUNI COVID-19****Ripartizione territoriale****Regione dell'evento**

**INAIL****SCHEDA NAZIONALE INFORTUNI COVID-19****Percentuale di donne sul totale regionale**

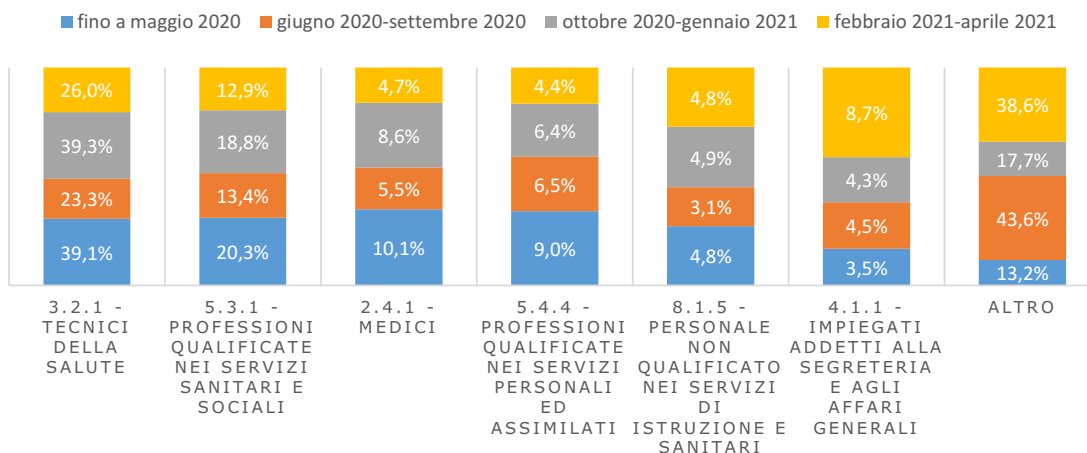
**INAIL****SCHEDA NAZIONALE INFORTUNI COVID-19****Gestione assicurativa****Industria e servizi (solo casi codificati)**

**INAIL** SCHEDA NAZIONALE INFORTUNI COVID-19

**Professioni (cod. cp2011, casi codificati)**

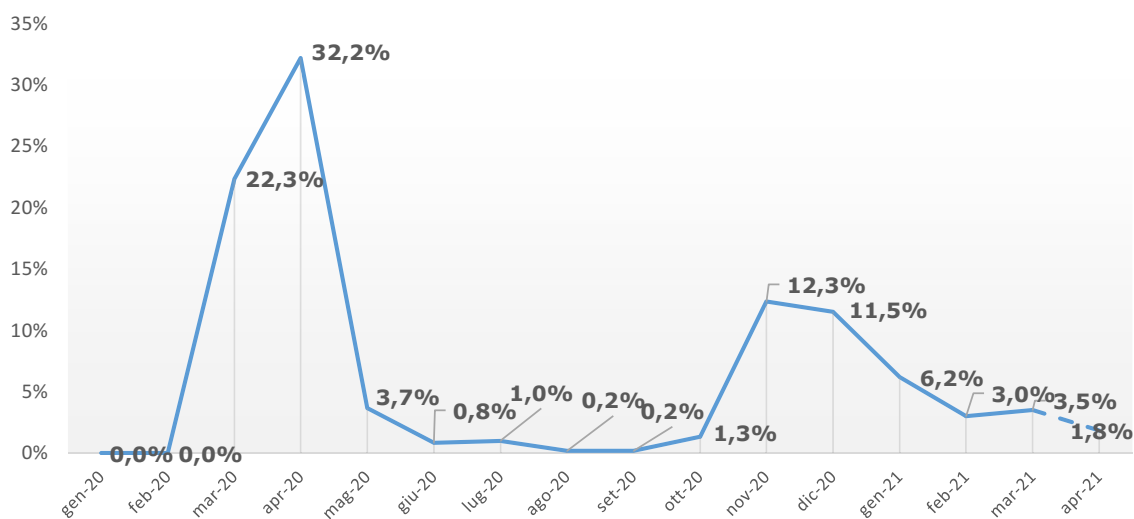


**PRINCIPALI PROFESSIONI NEI QUATTRO PERIODI DI OSSERVAZIONE**



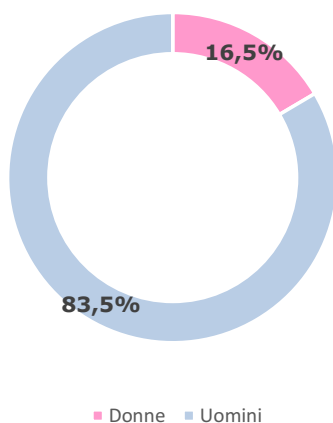
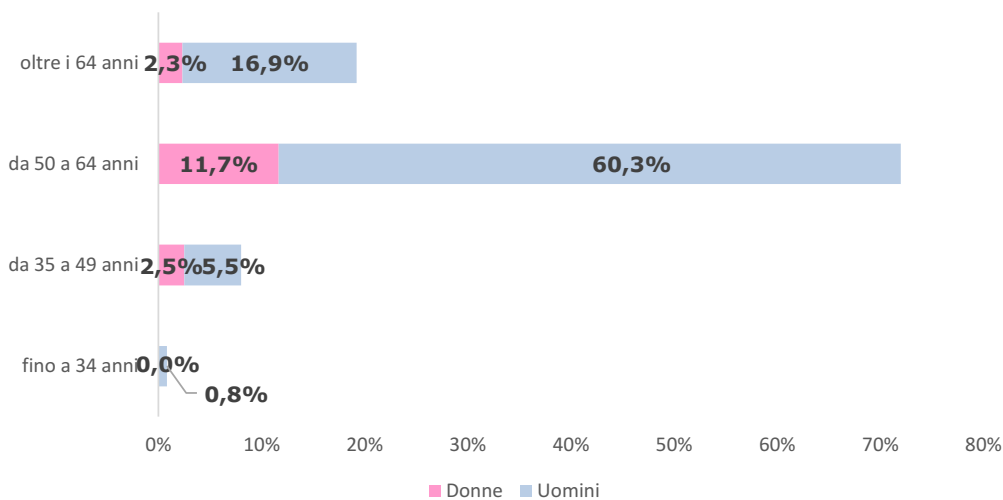
**INAIL****SCHEDA NAZIONALE INFORTUNI COVID-19****Denunce di infortunio con esito mortale da COVID-19  
pervenute all'Inail***(periodo accadimento gennaio 2020 – 30 aprile 2021)*

Classe di età	Donne	Uomini	Totale	% sul totale
fino a 34 anni	-	5	5	0,8%
da 35 a 49 anni	15	33	48	8,0%
da 50 a 64 anni	70	362	432	72,0%
oltre i 64 anni	14	101	115	19,2%
<b>Totale</b>	<b>99</b>	<b>501</b>	<b>600</b>	<b>100,0%</b>

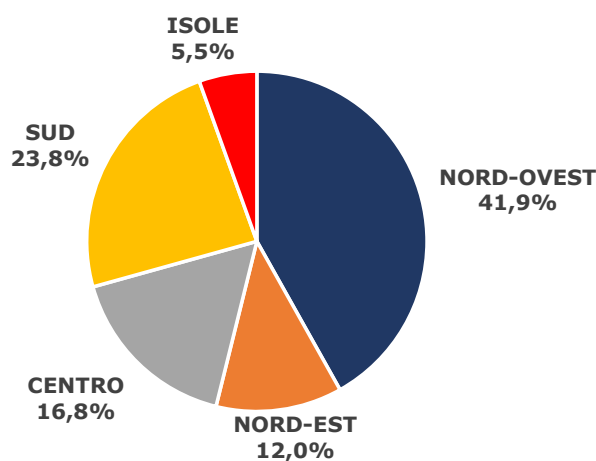
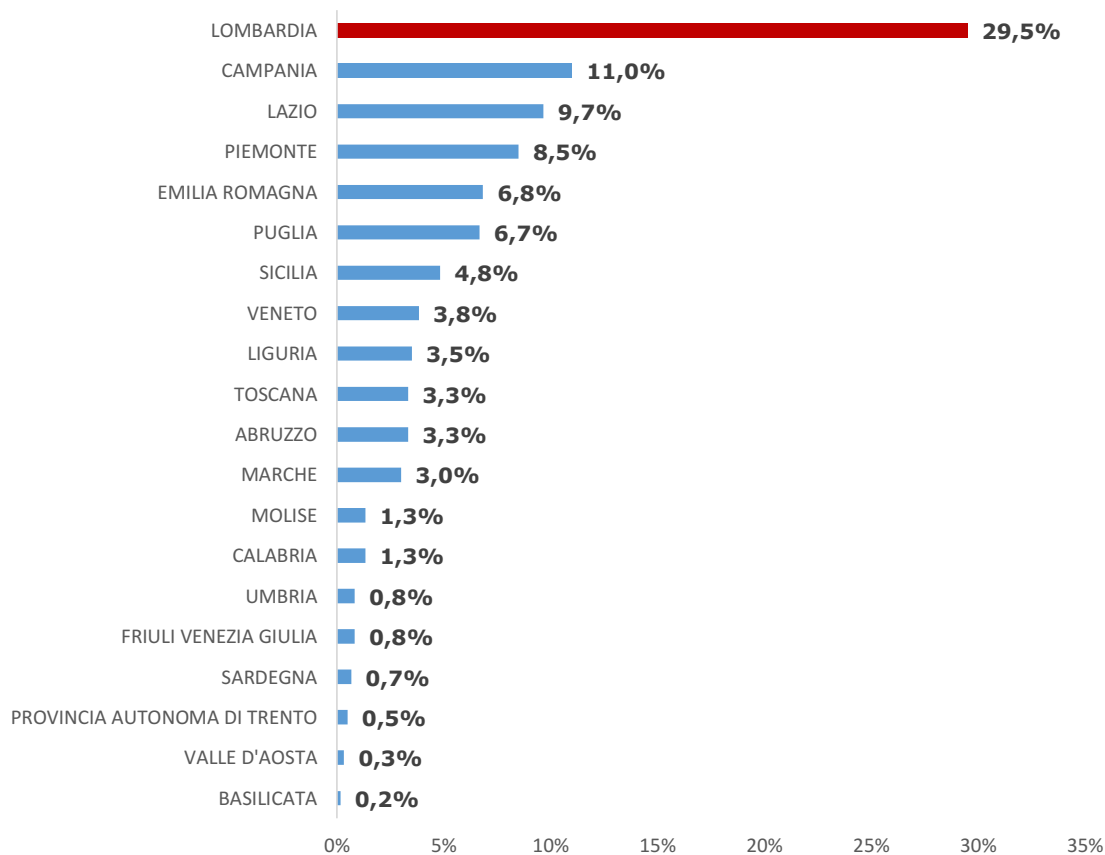
**Mese decesso**

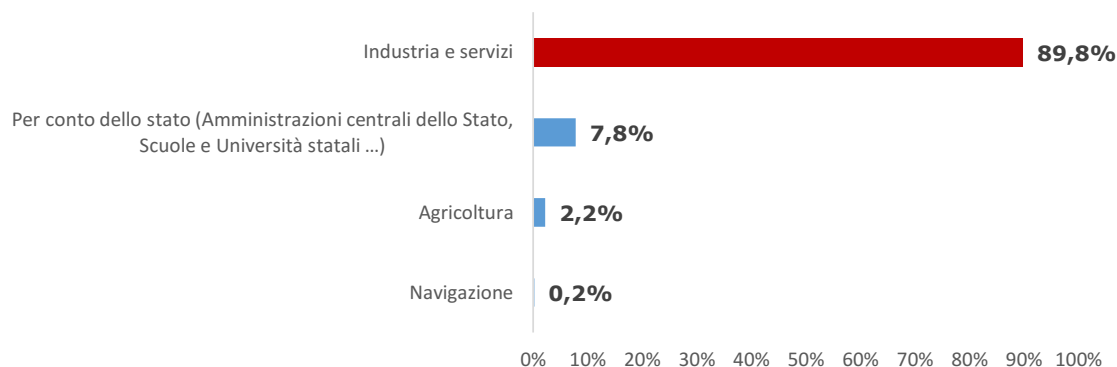
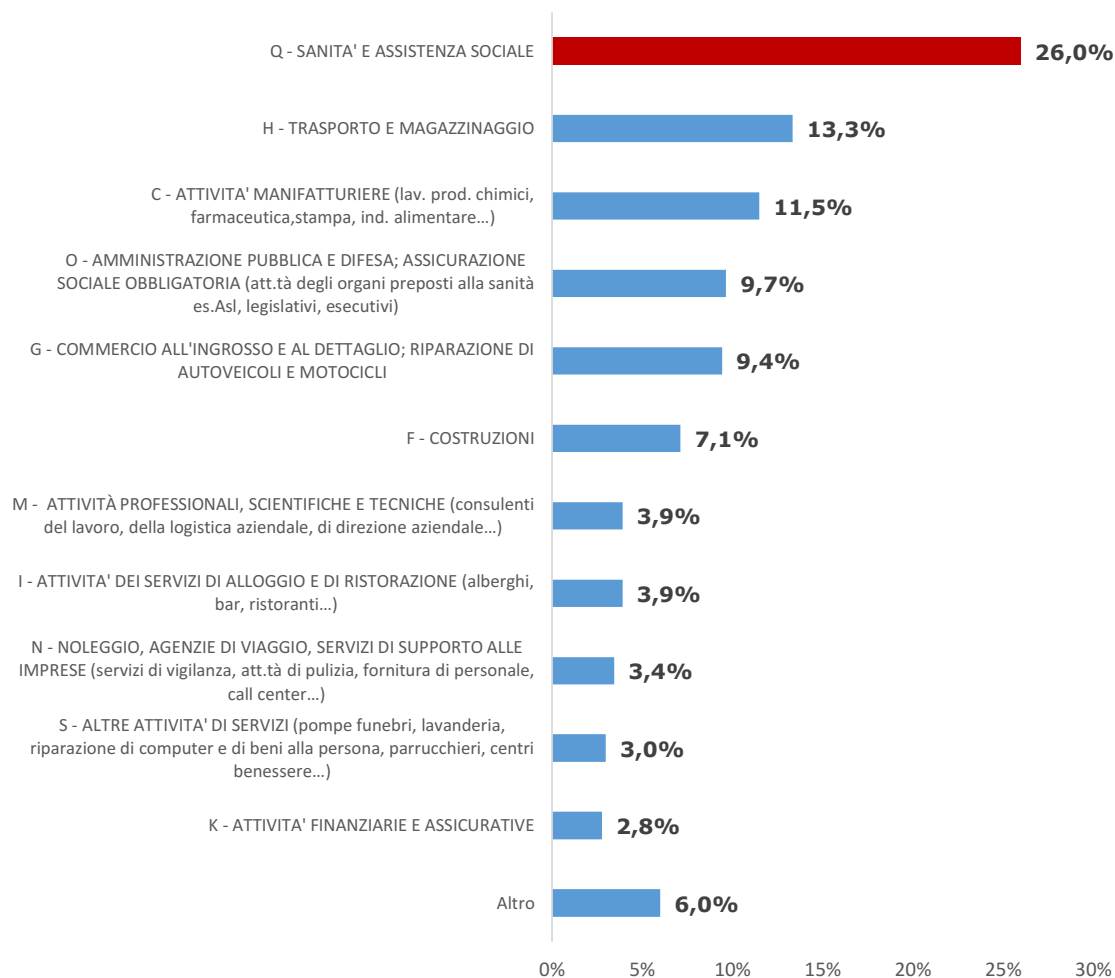
Nota: il valore degli ultimi mesi, di aprile 2021 in particolare, è da intendersi provvisorio e soggetto a consolidamento nelle prossime rilevazioni.

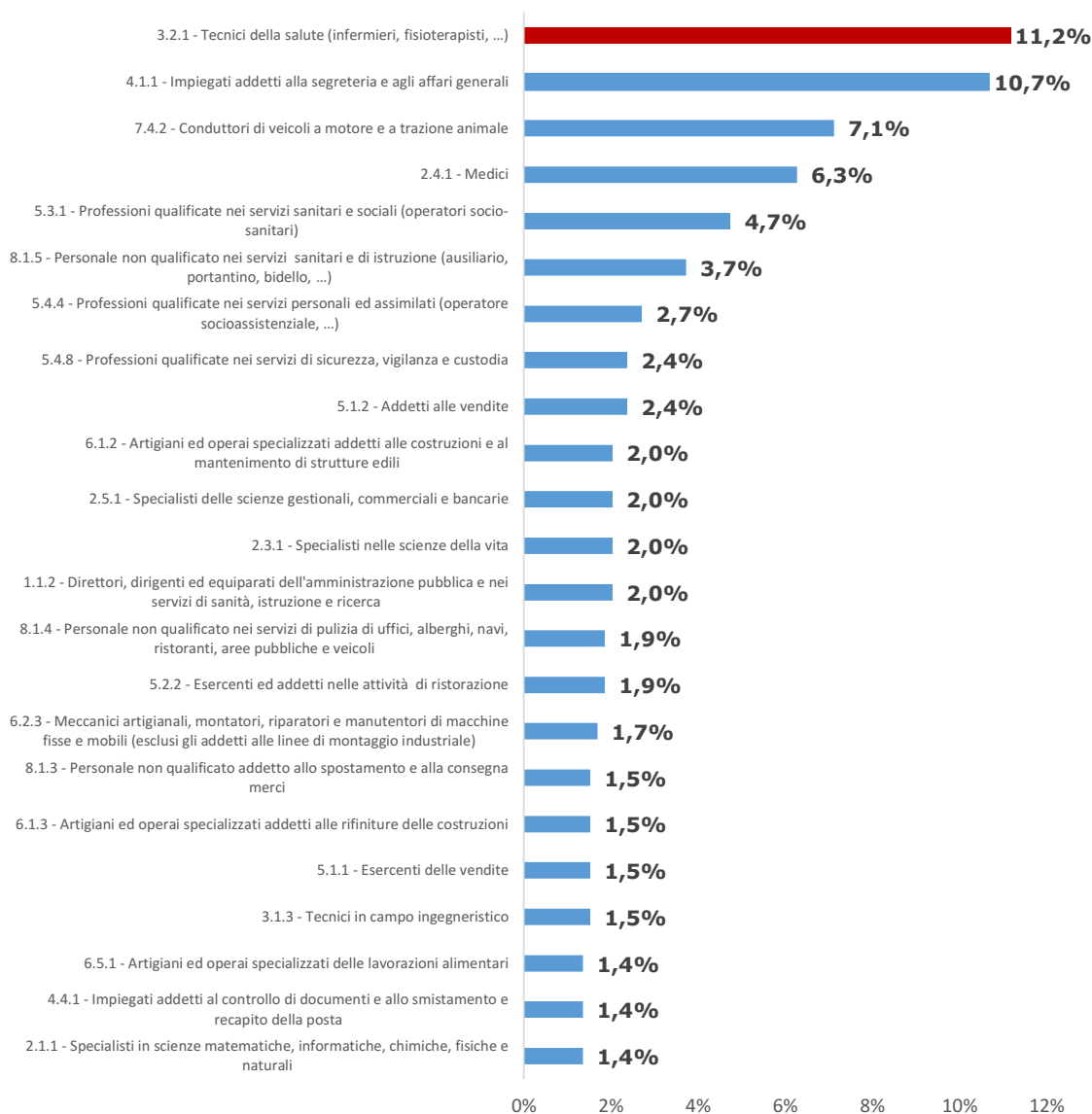


**INAIL****SCHEDA NAZIONALE INFORTUNI COVID-19****Genere****Classe di età/genere**

Nota: nei grafici la somma delle percentuali potrebbe differire dal 100,0% a seguito degli arrotondamenti al 1° decimale.

**INAIL****SCHEDA NAZIONALE INFORTUNI COVID-19****Ripartizione territoriale****Regione dell'evento**

**INAIL****SCHEDA NAZIONALE INFORTUNI COVID-19****Gestione assicurativa****Industria e servizi (solo casi codificati)**

**INAIL****SCHEDA NAZIONALE INFORTUNI COVID-19****Principali professioni (cod. cp2011, casi codificati)**



STIMA DEGLI ASSICURATI E NON ASSICURATI  
INAIL

**Allegato n.3**

**STIMA DEGLI ASSICURATI E DEI NON ASSICURATI INAIL – ANNO 2021**

*La ricognizione delle categorie - sia assicurate che non assicurate all'Inail – presenta situazioni diversificate per quanto riguarda le fonti da cui sono attinti i dati per la ricostruzione delle platee. Infatti, per alcune tipologie di attività la fonte per la determinazione del numero dei lavoratori è interna all'Istituto, per altre – anche se tutelate da Inail – è esterna e non presenta aggiornamenti nell'ultimo biennio. Il problema delle fonti ci induce, quindi, a parlare di “stime” annue. Si ricorda che nel 2020, secondo la Contabilità Nazionale, in Italia risultano 25,0 milioni di occupati e si prevede che mediamente siano circa 25,3 milioni nell'anno in corso.*

**LA STIMA DEGLI ASSICURATI INAIL** ammonta complessivamente a **circa 21,2 milioni** di cui (*dati espressi in migliaia di addetti*):

Industria e Servizi ( <i>compresi gli artigiani, gli autonomi dello spettacolo, i riders e gli sportivi del settore dilettantistico</i> )	17.700
Agricoltura	1.400
Per Conto dello Stato	1.500
Infortuni Domestici	600
Navigazione	26
<b>Totale</b>	<b>21.226</b>

**LA STIMA DEI LAVORATORI NON ASSICURATI INAIL** ammonta complessivamente a **circa 4,0 milioni**, di cui (*dati espressi in migliaia di addetti*):

Forze armate	179
Forze di polizia	307
Corpo nazionale dei vigili del fuoco	42
Dirigenti e impiegati dell'agricoltura	38
Giornalisti	42
Amministratori locali eletti	129
Personale di volo (iscritto alla Gente dell'Aria) <sup>1</sup>	12
Volontari della Croce Rossa Italiana	170
Liberi professionisti (compresi medici e infermieri)	1.300
Commercianti titolari di impresa	1.700
Medici di medicina generale o di famiglia e medici delle guardie mediche	72
<b>Totale</b>	<b>3.991</b>

Sono, altresì, assicurati:

- **alunni e studenti** delle scuole statali e paritarie (dalla scuola primaria alla scuola superiore di II grado), nonché gli studenti iscritti alle università statali e private (complessivamente circa 8,6 milioni).

*La tutela è limitata ancora ad alcune attività: gli alunni/studenti sono infatti assicurati soltanto se svolgono esperienze tecnico-scientifiche, esercitazioni pratiche o di lavoro (anche in regime di alternanza scuola-lavoro, ora percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento) di cui alla specifica disposizione del Testo Unico (D.P.R. n. 1124/1965). Sono esclusi dalla tutela gli infortuni in itinere.*

<sup>1</sup> Sussiste invece l'obbligo per il personale che oltre al rischio di volo sia esposto a rischi derivanti da lavori svolti a terra complementari e sussidiari a quelli della navigazione aerea, ad esempio i piloti di eliambulanze.







## PRESTAZIONI INAIL

**Allegato n.4**

## PRINCIPALI PRESTAZIONI ECONOMICHE, SANITARIE, SOCIO-SANITARIE E INTEGRATIVE

<b>Prestazioni economiche</b>	<p><b>indennità</b> giornaliera per inabilità temporanea assoluta</p> <p><b>rendita</b> diretta per inabilità permanente per eventi fino al 24 luglio 2000</p> <p><b>prestazione</b> ai marittimi dichiarati temporaneamente inidonei alla navigazione</p> <p><b>indennizzo</b> per la lesione dell'integrità psico-fisica - danno biologico</p> <p><b>integrazione</b> della rendita diretta</p> <p><b>prestazioni</b> per infortunio in ambito domestico</p> <p><b>rendita</b> di passaggio per silicosi e asbestosi</p> <p><b>rendita</b> ai superstiti</p> <p><b>prestazione</b> una tantum ai superstiti dei lavoratori vittime di infortuni mortali</p> <p><b>assegno</b> funerario</p> <p><b>assegno</b> per assistenza personale continuativa</p> <p><b>speciale</b> assegno continuativo mensile</p> <p><b>prestazione</b> aggiuntiva alla rendita per le vittime dell'amianto o, in caso di morte, per gli eredi titolari di rendita a superstiti</p> <p><b>prestazione</b> una tantum per le vittime dell'amianto a favore dei malati di mesotelioma per esposizione non professionale o in caso di morte per gli eredi</p> <p><b>prestazione</b> una tantum per le vittime dell'amianto a favore degli eredi dei lavoratori portuali</p> <p><b>rimborso</b> per cure idrofangotermali e soggiorni climatici</p> <p><b>rimborso</b> spese per l'acquisto di farmaci</p>
<b>Prestazioni sanitarie e socio-sanitarie</b>	<p><b>attività</b> medico legali</p> <p><b>cure</b> ambulatoriali</p> <p><b>cure</b> integrative riabilitative</p> <p><b>assistenza</b> protesica</p> <p><b>interventi</b> di sostegno per il reinserimento nella vita di relazione</p> <p><b>dispositivi</b> e interventi per il recupero dell'autonomia</p> <p><b>interventi</b> per il reinserimento e integrazione lavorativa</p> <p><b>servizio</b> sociale</p> <p><b>altri</b> servizi per il reinserimento nella vita di relazione</p>
<b>Prestazioni integrative</b>	<p><b>assegno</b> di incollocabilità</p> <p><b>erogazione</b> integrativa di fine anno</p> <p><b>brevetto</b> e distintivo d'onore</p>

The logo for INAIL (Istituto Nazionale per lo Studio e la Cura delle Malattie e per la Riabilitazione) is displayed in white, bold, uppercase letters on a dark blue rectangular background.

**INAIL**

RIABILITAZIONE MULTIASSALE

Manifestazioni di interesse

**Allegato n.5**

<b>RIABILITAZIONE MULTIASSIALE: DIREZIONI REGIONALI 2021</b>			
<b>REGIONE</b>	<b>pubblicazione Avviso</b>	<b>scadenza avviso</b>	<b>manifestazioni di interesse presentate</b>
Direzione regionale PIEMONTE	05-mar-21	18-apr-21	6
Sede regionale di AOSTA	04-mar-21	17-apr-21	0
Direzione regionale LOMBARDIA	08-mar-21	21-apr-21	10
Direzione provinciale di BOLZANO	18-mar-21	01-mag-21	0
Direzione provinciale di TRENTO	04-mar-21	17-apr-21	3
Direzione regionale VENETO	09-mar-21	22-apr-21	9
Direzione regionale FRIULI V. G.	11-mar-21	24-apr-21	0
Direzione regionale LIGURIA	09-mar-21	22-apr-21	2
Direzione regionale EMILIA ROMAGNA	15-mar-21	28-apr-21	21
Direzione regionale TOSCANA	10-mar-21	23-apr-21	26
Direzione regionale UMBRIA	08-mar-21	21-apr-21	14
Direzione regionale MARCHE	11-mar-21	24-apr-21	2
Direzione regionale LAZIO	08-mar-21	21-apr-21	13
Direzione regionale ABRUZZO	15-mar-21	28-apr-21	8
Direzione regionale MOLISE	15-mar-21	28-apr-21	4
Direzione regionale CAMPANIA	08-mar-21	21-apr-21	21
Direzione regionale PUGLIA	04-mar-21	17-apr-21	19
Direzione regionale BASILICATA	15-mar-21	28-apr-21	2
Direzione regionale CALABRIA	12-mar-21	25-apr-21	2
Direzione regionale SICILIA	15-mar-21	28-apr-21	4
Direzione regionale SARDEGNA	09-mar-21	22-apr-21	3
<b>TOTALE</b>			<b>169</b>



## AVVISO PUBBLICO INFORMAZIONE 2020

**Allegato n. 6**

**INAIL**

AVVISO PUBBLICO INFORMAZIONE 2020

**1. OBIETTIVO**

Realizzazione di una campagna informativa nazionale riguardante la promozione e lo sviluppo della cultura in materia di salute e sicurezza sul lavoro, rivolta a soggetti coinvolti nel sistema della prevenzione, organizzata per aree tematiche, ambiti lavorativi, predefinita nella durata e modalità di esecuzione degli interventi, con particolare riguardo alle azioni di sensibilizzazione sui rischi infortunistici di tipo complesso e trasversale nei settori produttivi in cui risultano maggiormente presenti.

**2. AMMONTARE DEL CONTRIBUTO FINANZIARIO**

Ai progetti sarà riconosciuto un contributo finanziario di importo variabile in funzione del numero dei partecipanti, delle ore in cui si articolano le iniziative e della modalità di svolgimento scelta. L'ammontare complessivo delle risorse disponibili è pari ad euro 4.000.000.

- Iniziative attuate in modalità in presenza: euro 20 per ora e per partecipante.
- Per modalità in remoto (videoconferenza sincrona), l'importo orario per partecipante riconosciuto è pari a euro 15.
- L'importo complessivo per progetto finanziabile è compreso tra un minimo di € 18.000 ed un massimo di € 500.000.

**3. SOGGETTI PROPONENTI**

Possono presentare domanda i seguenti soggetti proponenti:

- organizzazioni nazionali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, già rappresentate nella Commissione consultiva permanente ex art. 6 d.lgs. 81/2008, anche per il tramite di società di servizi controllate o di diretta ed esclusiva emanazione delle predette organizzazioni, ad esclusione delle Associazioni e Federazioni ad esse aderenti,
- organismi paritetici di cui all'art.2 comma 1 lettera ee) d.lgs. n.81/2008,
- enti di patronato nazionali e provinciali operanti esclusivamente nelle Province autonome di Trento e Bolzano.

I soggetti proponenti possono partecipare in forma singola o in aggregazione tra loro.

**4. DESTINATARI DELLE INIZIATIVE**

I destinatari delle attività oggetto dell'Avviso pubblico sono:

- lavoratori,
- datori di lavoro, dirigenti e preposti,
- rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS, RLST),
- responsabili del servizio protezione e prevenzione (RSPP) e gli addetti del servizio protezione e prevenzione (ASPP),
- medici competenti.

**INAIL**

AVVISO PUBBLICO INFORMAZIONE 2020

**5. IL RIFERIMENTO GIURIDICO**

L'Avviso pubblico trova riferimento nelle disposizioni di cui all'art. 9 e all'art. 10 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e s.m.i., nonché nel disposto dell'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i.

**6. PROCEDURA TELEMATICA**

I finanziamenti oggetto del presente Avviso saranno concessi con procedura telematica a sportello di cui all'art. 5 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 123.

L'apertura della procedura per l'inserimento delle domande di partecipazione è prevista alle ore 12.00 del 30 giugno 2021 (chiusura alle ore 18.00 del 20 luglio 2021).

**7. CATALOGO DEGLI INTERVENTI INFORMATIVI**

Gli interventi informativi potranno riguardare le seguenti aree tematiche:

- ORGANIZZAZIONE E PERCEZIONE DEL RISCHIO NEL CONTENIMENTO DEGLI EVENTI AVVERSI (obbligatorio)
- AMBIENTI CONFINATI
- MANUTENZIONE
- GESTIONE DELLE INTERFERENZE
- INFORTUNI SU STRADA
- VIOLENZE E MOLESTIE





The logo for INAIL (Istituto Nazionale per lo Studio e la Cura delle Malattie e per il Risarcimento degli Infortuni e delle Malattie Professionali) is displayed in white, bold, uppercase letters on a dark blue rectangular background.

AVVISO PUBBLICO DI FINANZIAMENTO  
PER LA REALIZZAZIONE ED EROGAZIONE  
DI INTERVENTI FORMATIVI  
E AGGIORNAMENTI TEMATICI  
A CONTENUTO PREVENZIONALE

**Allegato n. 7**



**AVVISO PUBBLICO DI FINANZIAMENTO DI INTERVENTI FORMATIVI  
E AGGIORNAMENTI TEMATICI DESTINATI A RLS, RSPP, LAVORATORI**

## **1. OBIETTIVO**

L'Avviso pubblico di finanziamento nazionale, nella cui cornice si inseriranno singoli Avvisi a livello regionale/provinciale, è finalizzato alla realizzazione ed erogazione di interventi formativi relativi ad aggiornamenti tematici a contenuto prevenzionale.

## **2. RISORSE FINANZIARIE**

L'entità delle risorse finanziarie complessive destinate da Inail al finanziamento dell'Avviso pubblico è pari a Euro 13.957.710,00. L'importo complessivo sarà ripartito in budget regionali/provinciali.

Ciascuna domanda di partecipazione sarà finanziata, ove ammessa, per un importo pari al totale del finanziamento richiesto, sulla base della documentazione prodotta.

Possono essere presentate domande di partecipazione per interventi formativi di importo complessivo compreso tra un minimo pari a Euro 20.000,00 e un massimo pari a Euro 140.000,00. Le domande di partecipazione, ove ammesse, saranno finanziate riconoscendo un contributo predeterminato di importo variabile in funzione del numero dei partecipanti e delle ore di formazione complessiva erogata.

Tale importo è calcolato sulla base di Euro 20 per ora per partecipante in caso di iniziative realizzate in modalità in presenza, e di Euro 15,00 per ora e persona in caso di iniziative realizzate in modalità in remoto (videoconferenza sincrona).

Il contributo finanziario viene erogato dalle Direzioni regionali/provinciali.

## **3. SOGGETTI PROPONENTI**

I soggetti proponenti, in forma singola o in aggregazione, sono:

- a) soggetti formatori già accreditati alla data di presentazione della domanda, nella Regione in cui svolgeranno il progetto formativo, in conformità ai modelli di accreditamento definiti dalle Regioni e province autonome ai sensi dell'Intesa sancita in data 20 marzo 2008 e pubblicata sulla GURI del 23 gennaio 2009;
- b) organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e organizzazioni sindacali dei lavoratori, quali articolazioni a livello territoriale di quelle già rappresentate a livello nazionale nell'ambito della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro di cui all'art. 6 del d.lgs. 81/2008, che potranno partecipare all'Avviso pubblico per lo svolgimento di attività formative direttamente o avvalendosi di strutture formative di loro diretta ed esclusiva emanazione, o anche per il tramite di società controllate dalle predette organizzazioni (ai sensi dell'art. 2359 c.c. comma 1, punto 1), ad esclusione delle Associazioni e Federazioni ad esse aderenti;

**INAIL****AVVISO PUBBLICO DI FINANZIAMENTO DI INTERVENTI FORMATIVI  
E AGGIORNAMENTI TEMATICI DESTINATI A RLS, RSPP, LAVORATORI**

c) ordini e collegi professionali limitatamente ai propri iscritti.

#### **4. SOGGETTI DESTINATARI**

I soggetti destinatari dei percorsi formativi sono:

- Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza RLS
- Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriale RLSST
- Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo RLSSP
- Responsabili dei servizi di prevenzione e protezione RSPP
- Lavoratori

#### **5. NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

L'Avviso pubblico trova riferimento nell'art. 9 del d.lgs. 81/2008 e s.m.i., nonché in quanto disposto dall'art. 12 della legge 7 agosto 1990 n. 241.

#### **6. PROCEDURA TELEMATICA**

La selezione delle domande di finanziamento presentate è effettuata con procedura telematica a sportello di cui all'art. 5 del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 123.

#### **7. CATALOGO DEGLI INTERVENTI FORMATIVI**

L'Avviso pubblico finanzia gli interventi formativi relativi ai seguenti ambiti:

##### ***I. Ambito delle relazioni***

Costruzione e promozione delle relazioni con tutti i soggetti interni ed esterni all'organizzazione (reti, flussi comunicativi, modalità per proposte e partecipazione)

##### ***II. Ambito gestionale***

Analisi delle problematiche degli ambienti di lavoro e delle situazioni lavorative (analisi di processo, analisi degli infortuni e dei quasi incidenti)

##### ***III. Ambito valutativo e documentale***

Raccolta, elaborazione e registrazione di informazioni relative a tutti i rischi presenti in azienda (analisi del DVR, rischi tradizionali e rischi emergenti)

##### ***IV. Ambito delle attività legate al ruolo***

Formulazione di proposte e partecipazione alle attività di pianificazione e gestione della salute e sicurezza del lavoro in azienda

##### ***V. Ambito tecnologie digitali***

**INAIL****AVVISO PUBBLICO DI FINANZIAMENTO DI INTERVENTI FORMATIVI  
E AGGIORNAMENTI TEMATICI DESTINATI A RLS, RSPP, LAVORATORI**

Dispositivi e sistemi di nuova generazione; conoscenza e gestione di tecnologie digitali abilitanti

**VI. Ambito innovazione organizzativa**

La trasformazione digitale: la riorganizzazione dei processi produttivi e le modalità di lavoro a distanza

**VII. Ambito rischi psicosociali (stress e mobbing), violenze e molestie**

Analisi del fenomeno delle violenze e molestie sul luogo di lavoro e strategie di prevenzione

**VIII. Ambito comportamentale**

La percezione del rischio e le tecniche di gestione dell'errore umano

La definizione di standard formativi, come definiti all'interno del Catalogo, in termini di obiettivi, contenuti e durata per specifici ambiti, assicura la qualità delle proposte formative e la coerenza tra obiettivi e modalità di realizzazione degli interventi medesimi.

Diverse tematiche tra quelle sopra indicate sono specificatamente rivolte ad alcune figure prevenzionali tra quelle destinatarie della formazione; altre, di contenuto trasversale, riguardano indistintamente tutti i destinatari.

The logo for INAIL (Istituto Nazionale per lo Studio e la Cura delle Infortuni e Malattie del Lavoro) is displayed in white, bold, uppercase letters on a dark blue rectangular background.

Bando per il finanziamento di progetti  
formativi specificatamente dedicati alle  
piccole, medie e micro imprese

**Allegato n. 8**

**INAIL****BANDO PER IL FINANZIAMENTO DI PROGETTI FORMATIVI  
SPECIFICAMENTE DEDICATI ALLE PICCOLE, MEDIE E MICRO IMPRESE**

## **1. OBIETTIVO**

Il Bando, emanato nel 2016, ha l'obiettivo di finanziare una campagna nazionale di rafforzamento della formazione prevista dalla legislazione vigente in materia di salute e sicurezza sul lavoro, destinata alle piccole, medie e micro imprese, con risorse economiche erogate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Sono state presentate 179 domande di finanziamento.

## **2. RISORSE FINANZIARIE**

L'entità delle risorse previste per Bando è pari a complessivi Euro 14.589.896,00. Il Bando prevede sei ambiti progettuali; le risorse finanziarie sono frazionate in misura paritaria per ciascun ambito progettuale per un importo pari a Euro 2.431.649,33.

Sono ammessi a partecipare progetti di formazione di importo compreso tra un minimo pari a euro 200.000,00 e un massimo pari a euro 800.000,00.

Sono ammesse a finanziamento tutte le spese necessarie alla realizzazione dei progetti.

I progetti devono essere realizzati entro 18 mesi dal provvedimento di ammissione al finanziamento.

## **3. SOGGETTI ATTUATORI**

I soggetti attuatori, in forma singola o in aggregazione, sono:

- Organizzazioni sindacali dei lavoratori e organizzazioni sindacali dei datori di lavoro rappresentati nell'ambito della Commissione Consultiva Permanente per la salute e sicurezza sul lavoro di cui all'art. 6 del d.lgs. 81/2008 e s.m.i., che possono avvalersi per la realizzazione anche di strutture formative di diretta o esclusiva emanazione;
- Organismi paritetici di cui all'art. 2, comma 1, lett. ee) del d.lgs. 81/2008 e s.m.i.;
- Università;
- Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile;
- Ordini e collegi professionali, limitatamente ai propri iscritti;
- Enti di patronato;
- Soggetti formatori accreditati, in conformità al modello di accreditamento definito in ogni Regione e Provincia autonoma ai sensi dell'intesa sancita in data 20 marzo 2008 e pubblicata sulla GURI del 23 gennaio 2009, in ogni Regione in cui si svolgerà il progetto formativo. Ciascun Soggetto attuatore può realizzare il progetto nelle sole Regioni in cui è accreditato, anche in caso di aggregazione.

**INAIL**BANDO PER IL FINANZIAMENTO DI PROGETTI FORMATIVI  
SPECIFICAMENTE DEDICATI ALLE PICCOLE, MEDIE E MICRO IMPRESE

#### 4. SOGGETTI DESTINATARI

- Datori di lavoro delle piccole, medie e microimprese;
- Piccoli imprenditori di cui all'art. 2083 del codice civile;
- Lavoratori compresi quelli stagionali, delle piccole, medie e microimprese;
- Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS/RLST) delle piccole, medie e microimprese;
- Soggetti individuati ex art. 21 del d.lgs. 81/2008 e s.m.i.

#### 5. IL RIFERIMENTO GIURIDICO

Il Bando è emanato in attuazione dell'art. 11, comma 1, lettera b) del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e s.m.i., recante "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro".

#### 6. AMBITI PROGETTUALI

La campagna di formazione finanzia progetti formativi e progetti formativi integrati con attività di addestramento relativi ai seguenti ambiti:

- A.** Formazione finalizzata all'adozione di modelli di organizzazione e di gestione ai sensi dell'art. 30 d.lgs. 81/2008 e s.m.i. in un'ottica di sviluppo del sistema delle relazioni e del cambiamento della cultura organizzativa;
- B.** Formazione per i soggetti individuati ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 81/2008 e s.m.i. sui rischi propri delle attività svolte;
- C.** Formazione sugli aspetti organizzativo-gestionali e tecnico-operativi nei lavori in appalto e negli ambienti confinati, con particolare riferimento alla gestione delle emergenze;
- D.** Formazione per l'adozione di comportamenti sicuri, finalizzati alla prevenzione del fenomeno infortunistico e tecnopatico;
- E.** Formazione sulla valutazione dei rischi nell'ambito dell'art. 28 comma 1 del d.lgs. 81/2008 e s.m.i., con particolare attenzione alle specificità di quelli collegati allo stress lavoro correlato, alle lavoratrici in stato di gravidanza, alle differenze di genere e agli altri ivi previsti;
- F.** Formazione sulla gestione dei rischi in ambiente di lavoro legati alla dipendenza da alcool, sostanze psicotrope e stupefacenti.

**INAIL**BANDO PER IL FINANZIAMENTO DI PROGETTI FORMATIVI  
SPECIFICAMENTE DEDICATI ALLE PICCOLE, MEDIE E MICRO IMPRESE**7. PROCEDURA**

Le domande presentate sono state valutate da una Commissione di valutazione costituita da rappresentanti dell'Inail e del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

**8. STATO DI ATTUAZIONE**

Sono state approvate le graduatorie dei Soggetti attuatori aggiudicatari relativamente agli ambiti progettuali A, C, D, E, F (per l'ambito B non sono risultati progetti ammissibili). In totale sono stati finanziati 16 progetti.

Sono in corso le procedure di riassegnazione dei fondi residuati per finanziare iniziative valutate favorevolmente nei singoli ambiti progettuali nel rispetto della graduatoria, indipendentemente dall'ambito di riferimento.





## STANZIAMENTI BANDI ISI

Allegato n.9

### Stanziamanti Bandi ISI dal 2010

L'Istituto mette a disposizione risorse per il miglioramento delle condizioni degli ambienti di lavoro sotto il profilo della salute e sicurezza, come il programma degli incentivi alle imprese, il sistema di finanziamento ISI, divenuto ormai un programma strutturale: per tale programma di incentivi a fondo perduto per le imprese, che sono destinati alla realizzazione di progetti di miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro, **sono stati stanziati circa 2,5 miliardi di euro dal 2010 ad oggi** (tenendo conto dei bandi ad oggi già emanati).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTALE
STANZIAMENTO ANNUO	60.000.000	205.000.000	155.352.313	307.359.614	297.427.404	276.269.984	289.507.756	249.406.358	369.726.206	40.000.000	236.226.450	2.486.276.085

#### dettaglio

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTALE
BANDO ISI	60.000.000	205.000.000	155.352.313	307.359.614	267.427.404	276.269.984	244.507.756	214.406.358	334.726.206		211.226.450	2.276.276.085
BANDO AGRICOLTURA o Asse 5							45.000.000	35.000.000	35.000.000	40.000.000	25.000.000	180.000.000
										bando ISI Agricoltura 2019/2020		
Altri bandi: FIPIT*					30.000.000							30.000.000
STANZIAMENTO ANNUO	60.000.000	205.000.000	155.352.313	307.359.614	297.427.404	276.269.984	289.507.756	249.406.358	369.726.206	40.000.000	236.226.450	2.486.276.085
di cui Amianto			138.000.000			82.880.996	67.352.327	60.000.000	97.417.862	-	60.000.000	505.651.185
interventi previsti nell'asse 1 prima dell'istituzione dell'asse amianto												

\* Con il bando Fipit, l'Inail ha messo a disposizione 30 milioni di euro, suddivisi in budget regionali, per le piccole e micro imprese dei settori dell'agricoltura, dell'edilizia e dell'estrazione e lavorazione dei materiali lapidei.



## AVVISO PUBBLICO ISI 2020

**Allegato n. 10**

**INAIL**

AVVISO PUBBLICO ISI 2020

**1. OBIETTIVO**

Incentivare le imprese, anche individuali, ubicate su tutto il territorio nazionale iscritte alla Camera di commercio industria, artigianato ed agricoltura e gli Enti del terzo settore, ad esclusione delle micro e piccole imprese agricole operanti nel settore della produzione primaria dei prodotti agricoli a realizzare progetti per il miglioramento documentato delle condizioni di salute e di sicurezza dei lavoratori rispetto alle condizioni preesistenti.

**2. AMMONTARE DEL CONTRIBUTO FINANZIARIO**

Lo stanziamento totale dedicato al bando è di **211.226.450 Euro**, tali risorse finanziarie destinate ai progetti di miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, sono ripartite per regione/provincia autonoma e per assi di finanziamento.

Il finanziamento, in conto capitale, è calcolato sulle spese ritenute ammissibili al netto dell'IVA.

In linea generale il finanziamento è costituito da un contributo in conto capitale fino al 65% delle spese ammissibili, calcolate al netto dell'IVA, sostenute e documentate, per la realizzazione del progetto. Il progetto da finanziare deve comportare un contributo compreso tra un minimo di Euro 5.000,00 ed un massimo di Euro 130.000,00.

Il limite minimo di spesa non è previsto per le imprese fino a 50 dipendenti che presentano progetti per l'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale.

I progetti afferenti ad uno specifico Asse di finanziamento, possono ottenere un contributo in conto capitale fino al 65% delle spese ammissibili, calcolate al netto dell'IVA, sostenute e documentate, per la realizzazione del progetto; il progetto da finanziare deve essere tale da comportare un contributo compreso tra un minimo di Euro 2.000,00 ed un massimo di Euro 50.000,00.

**3. SOGGETTI PROPONENTI**

Possono presentare domanda tutte le imprese, anche individuali, ubicate su tutto il territorio nazionale iscritte alla Camera di commercio industria, artigianato ed agricoltura e gli Enti del terzo settore, ad esclusione delle micro e piccole imprese agricole operanti nel settore della produzione primaria dei prodotti agricoli

**4. DESTINATARI DELLE INIZIATIVE**

- Imprese, anche individuali;
- Enti del terzo settore.

**5. IL RIFERIMENTO GIURIDICO**

L'Avviso pubblico ISI 2020 è emanato in attuazione del comma 6 bis, articolo 95, d.l. n.34 del 19 maggio 2020 e in conformità all'art. 11, comma 5, d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i.

**6. PROCEDURA TELEMATICA**

I finanziamenti oggetto del presente Avviso saranno concessi con procedura telematica a sportello di cui all'art. 5 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 123.

L'apertura della procedura per l'inserimento delle domande di partecipazione è prevista per il giorno 1 giugno 2021 (chiusura 15 luglio 2021 entro le ore 18:00). Le ulteriori date relative alle

**INAIL**

AVVISO PUBBLICO ISI 2020

successive fasi previste dalla procedura informatica sono pubblicate sul portale dell'Istituto, nella sezione dedicata alle scadenze dell'Avviso Isi 2020.

Sul portale Inail le imprese hanno a disposizione una procedura informatica che consente di inserire la domanda di finanziamento con le modalità indicate negli Avvisi regionali; la domanda telematica deve essere poi inoltrata allo sportello informatico per l'acquisizione dell'ordine cronologico; le domande ammesse agli elenchi cronologici devono essere confermate attraverso una funzione on-line di upload/caricamento della documentazione.

#### **7. CATALOGO DELLE TIPOLOGIE DI PROGETTO AMMISSIBILI AL FINANZIAMENTO**

Sono finanziabili le seguenti tipologie di progetto ricomprese in 4 Assi di finanziamento:

- Progetti di investimento e Progetti per l'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale - Asse di finanziamento 1 (sub Assi 1.1 e 1.2)
- Progetti per la riduzione del rischio da movimentazione manuale di carichi (MMC) - Asse di finanziamento 2
- Progetti di bonifica da materiali contenenti amianto - Asse di finanziamento 3
- Progetti per micro e piccole imprese operanti in specifici settori di attività - Asse di finanziamento 4



The logo for INAIL (Istituto Nazionale per lo Studio e la Cura delle Infortuni e Malattie del Lavoro) is displayed in white, bold, uppercase letters on a dark blue rectangular background.

**INAIL**

**AVVISO PUBBLICO  
ISI AGRICOLTURA 2019/2020**

**Allegato n. 11**



AVVISO PUBBLICO ISI AGRICOLTURA 2019/2020

## 1. OBIETTIVO

Incentivare le micro e piccole imprese operanti nel settore della produzione primaria dei prodotti agricoli per l'acquisto di nuovi macchinari ed attrezzature di lavoro caratterizzati da soluzioni innovative per abbattere in misura significativa le emissioni inquinanti e, in concomitanza, conseguire la riduzione del livello di rumorosità o del rischio infortunistico o di quello derivante dallo svolgimento di operazioni manuali. Per questi finanziamenti gli acquisti da realizzare devono soddisfare l'obiettivo del miglioramento del rendimento e della sostenibilità globali dell'azienda agricola in particolare mediante una riduzione dei costi di produzione, il miglioramento e la riconversione della produzione, il miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori in conformità all'articolo 11, comma 5 del decreto legislativo 9 aprile 2008 n.81 e s.m.i. e ai sensi dell'articolo 14 del regolamento(UE) n.702/2014 della Commissione del 25 giugno 2014, come modificato dal Regolamento (UE) 2019/289 della Commissione del 19 febbraio 2019.

## 2. AMMONTARE DEL CONTRIBUTO FINANZIARIO

Lo stanziamento complessivo pari a **65.000.000 euro** è così ripartito:

- 53 milioni di Euro, Asse di finanziamento riservato alla generalità delle imprese agricole;
- 12 milioni di Euro, Asse di finanziamento riservato agli imprenditori giovani agricoltori, organizzati anche in forma societariaIl finanziamento, in conto capitale, è calcolato sulle spese ritenute ammissibili al netto dell'IVA.

Il finanziamento, in conto capitale, è calcolato sulle spese ritenute ammissibili al netto dell'IVA nella misura del:

- 40% per i soggetti beneficiari dell'Asse dedicato alla generalità delle imprese agricole;
- 50% per i soggetti beneficiari dell'Asse dedicato agli imprenditori giovani agricoltori.

Il finanziamento massimo erogabile è pari a Euro 60.000,00; il finanziamento minimo è pari a Euro 1.000,00.

## 3. SOGGETTI PROPONENTI

Possono presentare domanda le microimprese e le piccole imprese, di cui all'Allegato I del Regolamento (UE) n. 702/2014, operanti nel settore della produzione primaria dei prodotti agricoli, come definita dall'art. 2, punto (5) del medesimo Regolamento (UE), come individuati dalla legge n. 208/2015.

## 4. DESTINATARI DELLE INIZIATIVE

- microimprese e piccole imprese operanti nel settore della produzione primaria dei prodotti agricoli

## 5. IL RIFERIMENTO GIURIDICO

L'Avviso pubblico ISI AGRICOLTURA 2019/2020 è emanato in attuazione dell'articolo 1, commi 862 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ed in conformità all'articolo 11, comma 5 del decreto legislativo 9 aprile 2008 n.81 e s.m.i.



**INAIL**

AVVISO PUBBLICO ISI AGRICOLTURA 2019/2020

**6. PROCEDURA TELEMATICA**

I finanziamenti oggetto del presente Avviso saranno concessi con procedura telematica a sportello di cui all'art. 5 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 123.

L'apertura della procedura per l'inserimento delle domande di partecipazione è prevista per il giorno 15 luglio 2020 (chiusura 24 settembre 2020). Le ulteriori date relative alle successive fasi previste dalla procedura informatica sono pubblicate sul portale dell'Istituto, nella sezione dedicata alle scadenze dell'Avviso ISI AGRICOLTURA 2019/2020.

Sul portale Inail le imprese hanno a disposizione una procedura informatica che consente di inserire la domanda di finanziamento con le modalità indicate negli Avvisi regionali; la domanda telematica deve essere poi inoltrata allo sportello informatico per l'acquisizione dell'ordine cronologico; le domande ammesse agli elenchi cronologici devono essere confermate attraverso una funzione on line di upload/caricamento della documentazione.

**7. CATALOGO DELLE TIPOLOGIE DI PROGETTO AMMISSIBILI AL FINANZIAMENTO**

Sono ammissibili i progetti di acquisto o noleggio con patto di acquisto di trattori agricoli o forestali o di macchine agricoli e forestali.

Le imprese possono presentare una sola domanda in una sola Regione o Provincia autonoma e per un solo asse di finanziamento.



The logo for INAIL (Istituto Nazionale per lo Studio e la Cura delle Malattie e per l'Assicurazione Infortuni e Malattia) is displayed in white, bold, uppercase letters on a dark blue rectangular background.

## **ISTANZE OT 23 MINOR PREMIO 2010-2020**

**Allegato n. 12**

**Riduzione premio istanze ex art. 23 decreto interministeriale 27 febbraio 2019****ANNI 2010-2020**

Anno domanda	Minor Premio (€)
2010	154 milioni di euro
2011	273 milioni di euro
2012	302 milioni di euro
2013	324 milioni di euro
2014	348 milioni di euro
2015	245 milioni di euro
2016	188 milioni di euro
2017	204 milioni di euro
2018	214 milioni di euro
2019	140 milioni di euro
2020	140 milioni di euro
<b>Tot</b>	<b>2.533 milioni di euro</b>

The logo for INAIL (Istituto Nazionale per lo Studio e la Cura delle Infortuni e Malattie del Lavoro) is displayed in white, bold, uppercase letters on a dark blue rectangular background.

**INAIL**

**SORVEGLIANZA SANITARIA ECCEZIONALE**

**Allegato n. 13**

**COVID**  
**SORVEGLIANZA SANITARIA ECCEZIONALE**

**DATI AL 18/06/2021**

PERIODO	RICHIESTE PERVENUTE	RICHIESTE CHIUSE *	VISITE COMPLETATE	RICHIESTE IN LAVORAZIONE	RICHIESTE ANNULLATE	RICHIESTE DA LAVORARE
01/07/2020 31/07/2020	198	70	37	28	57	6
01/08/2020 07/09/2020	278	85	16	26	130	21
05/11/2020** 18/06/2021	209	32	87	30	16	44
<b>TOTALE</b>	<b>685</b>	<b>186</b>	<b>140</b>	<b>84</b>	<b>203</b>	<b>71</b>

\* chiuse dal medico a seguito di mancata presentazione a visita del lavoratore

\*\* data di riapertura della procedura

Allegato n. 14

**INAIL**

## **Art 15 Decreto Cura Italia: Validazione straordinaria dei dispositivi di protezione individuale**



## **SOMMARIO**

1. Premessa ..... p. 3
2. La validazione straordinaria ..... p. 3
3. La modifica operata dall'art 66-bis Legge n. 77/2020 ..... p. 5
4. Report dati aggiornati al 4 giugno 2021 ..... p. 6



## 1. Premessa

Il Decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020 (Cura Italia) detta disposizioni straordinarie per la gestione dell'emergenza Covid-19. L'articolo 15, in particolare, prevede la possibilità di produrre, importare e immettere sul mercato mascherine chirurgiche e dispositivi di protezione individuale in deroga alle vigenti disposizioni.

Sono previste due distinte e separate procedure di validazione in deroga alle normative vigenti, attribuite rispettivamente alla competenza dell'Istituto superiore di sanità (comma 2), per la validazione straordinaria delle mascherine chirurgiche a uso medico (DM), e dell'Inail (comma 3), per la validazione straordinaria dei dispositivi di protezione individuale (DPI).

La procedura di validazione in deroga non si applica ai prodotti già in possesso di una valida marcatura CE.

Per altre tipologie di mascherine reperibili in commercio prive del marchio CE, che non siano né DM né DPI e che per ciò solo non possono essere destinate né all'utilizzo degli operatori sanitari durante il servizio, né alla protezione dei lavoratori per i quali è prescritto l'uso di specifici dispositivi di sicurezza, non è prevista alcuna procedura di validazione straordinaria, ai sensi dell'articolo 15, ma possono essere prodotte in deroga alle vigenti norme sull'immissione in commercio, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legge 18/2020, sotto la responsabilità del produttore, che deve comunque garantire la sicurezza del prodotto. Al riguardo il Ministero della Salute ha precisato che chi le indossa deve comunque rispettare le norme precauzionali sul distanziamento sociale e le altre introdotte per fronteggiare l'emergenza Covid-19.

## 2. La validazione straordinaria introdotta dall'art. 15

La deroga introdotta dal legislatore fino al termine dello stato di emergenza riguarda la procedura e la relativa tempistica e non gli standard di qualità e sicurezza dei DPI, che si andranno a produrre, importare e commercializzare, che devono assicurare la rispondenza alle norme vigenti. Terminato il periodo di emergenza, sarà ripreso il percorso ordinario e i DPI, validati in attuazione della disposizione richiamata, per continuare a essere prodotti, importati o commercializzati, dovranno ottenere la marcatura CE seguendo la procedura standard.

In considerazione della specifica finalità della norma, i DPI contemplati dalla disposizione sono unicamente quelli idonei e funzionali a mitigare i rischi connessi all'emergenza sanitaria in corso.

Sul portale [www.inail.it](http://www.inail.it) sono pubblicate specifiche istruzioni operative per chi intendesse avvalersi della suddetta deroga, ivi incluso il modello semplificato di autocertificazione da scaricare.

Nelle istruzioni sono indicati, tra l'altro, i DPI soggetti alla validazione straordinaria dell'Inail e le norme tecniche di riferimento che gli stessi dispositivi devono rispettare.

Per gestire le pratiche di validazione e assicurare la più celere conclusione dei procedimenti, l'Inail ha adottato le seguenti misure organizzative:

- è stata costituita una task force multidisciplinare con professionalità tecniche e amministrative provenienti da quattro strutture dell'Istituto (Contarp, Dimeila, Dit e Direzione centrale Ricerca), supportate a livello organizzativo e informatico al fine sia di semplificare al massimo il flusso procedurale istruttorio e di validazione, sia di consentire il rispetto delle misure generali di prevenzione imposte dall'emergenza in corso, attraverso il ricorso massivo al lavoro agile da remoto per l'esame documentale;
- è stata realizzata un'apposita sezione dedicata nel portale web dell'Inail, dove è possibile acquisire tutte le informazioni utili per presentare la richiesta di validazione (per esempio tipologia di DPI, norme tecniche, moduli, Faq). La sezione è aggiornata periodicamente, anche con la pubblicazione della lista dei DPI validati in deroga;
- è stata attivata dapprima una casella di posta elettronica certificata dedicata all'inoltro delle richieste di validazione [dpiart15@postacert.inail.it](mailto:dpiart15@postacert.inail.it), unica per tutto il territorio nazionale e dal 13 maggio 2020 è stato reso disponibile un nuovo servizio online "Art. 15 Validazione DPI" per la gestione informatizzata delle richieste di validazione straordinaria dei dispositivi di protezione individuale; per accedere al servizio online occorre essere in possesso delle credenziali al portale dell'Istituto.

L'Inail verifica la conformità dei prodotti presentati alle normative e agli standard di riferimento e, ove necessario, richiede tempestivamente agli interessati la regolarizzazione di eventuali carenze documentali/amministrative in caso di esito positivo del riscontro tecnico.

I controlli tecnici si sostanziano nei seguenti passaggi:

1. verificare se il prodotto di cui si chiede la validazione rientra o meno tra i dispositivi di protezione individuale. Nel caso di prodotti che potrebbero essere valutati come mascherine chirurgiche è segnalata al soggetto interessato tale possibilità;
2. verificare se è stata allegata tutta la documentazione tecnica relativa al dispositivo proposto per l'immissione nel mercato (relazione illustrativa, disegni tecnici, rapporti di prova e relativi risultati, istruzioni di utilizzo);
3. verificare la conformità del DPI ai requisiti essenziali di salute e di sicurezza applicabili nel caso, necessari per stabilire la relativa classe di protezione, come previsto dalla normativa tecnica di riferimento.

L'Inail non svolge prove di laboratorio sui prodotti presentati.

La procedura straordinaria di verifica di rispondenza dei DPI alle normative tecniche vigenti è effettuata sulla base dell'autocertificazione presentata e della documentazione prodotta a corredo della stessa sotto la responsabilità del produttore e dell'importatore.

È necessario che i produttori o gli importatori di DPI alleghino alla richiesta di validazione i test di prova dei prodotti, effettuati presso laboratori specializzati anche diversi da quelli qualificati (per esempio laboratori universitari), purché l'esecuzione delle prove tecniche e i risultati delle stesse siano conformi a quanto previsto dalla vigente normativa, con particolare riferimento a specifici punti delle norme considerati imprescindibili per il loro utilizzo anche nell'attuale situazione di emergenza sanitaria.

In luogo dei report delle prove tecniche, l'Inail accetta anche certificati di conformità rilasciati da enti di certificazione accreditati da un Ente di accreditamento nazionale ufficiale italiano o straniero, come ad esempio CNAS (Cina) e ANAB (USA). Tali certificazioni accreditate devono riguardare espressamente lo specifico prodotto di cui si chiede la validazione in deroga e la destinazione per l'uso come DPI. Altre certificazioni emesse in ambito volontario, ossia al di fuori dell'accreditamento, sono accettabili solo se corredate dai risultati delle prove tecniche effettuate.

### **3. La modifica operata dall'art 66-bis Legge n. 77/2020**

Con l'art. 66-bis della Legge 17 luglio 2020, n. 77, di conversione del Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, sono state introdotte rilevanti modifiche all'art. 15 del Decreto-legge n. 18 del 2020, con particolare riferimento all'importazione e all'immissione in commercio di mascherine chirurgiche e dispositivi di protezione individuale, rivedendo le competenze rispettivamente dell'ISS e dell'INAIL in relazione allo stato di emergenza epidemiologica da COVID-19.

Per effetto delle modifiche disposte a partire dal 4 agosto scorso rimane nella competenza dell'Istituto (ed in parallelo dell'ISS per le mascherine chirurgiche) la valutazione esclusivamente delle richieste presentate dai produttori con sede in un paese dell'Unione Europea di dispositivi di protezione individuale, mentre per quelle presentate dagli importatori è previsto il passaggio nella sfera di responsabilità delle Regioni e la costituzione di un Comitato tecnico per la definizione di criteri semplificati di validazione, in deroga alle norme vigenti, che assicurino l'efficacia protettiva idonea all'utilizzo specifico fino al termine del citato stato di emergenza.

Detti criteri semplificati sono stati definiti dal Comitato tecnico, appositamente costituito secondo le previsioni della norma in questione, sono stati trasmessi alle Regioni e sono pubblicati sul portale web dell'Istituto per la massima diffusione agli interessati (v. link <https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/avvisi-e-scadenze/avviso-criteri-semplificati-validazione-dpi.html>).

Si rammenta che la validazione straordinaria e in deroga è valevole fino al termine dello stato di emergenza, attualmente prorogato al 31 luglio 2021.

#### **4. Report dati (aggiornato al 4 giugno 2021)**

**9.538** totale di richieste pervenute (che comprendono anche invii multipli da parte dello stesso soggetto, richieste identiche inviate più volte, integrazioni documentali, e per quanto riguarda i messaggi pervenuti sulla casella pec dedicata anche solleciti e riscontri, nonché richieste di informazioni)

**7.194** provvedimenti/note di risposta inviate agli interessati (N.B. con un provvedimento/nota di risposta sono definite e comunicate una o più validazioni processate a livello tecnico), di cui:

**721** definite con provvedimenti positivi di conformità, per la quasi totalità in favore di importatori (v. lista aggiornata periodicamente sul sito dell'Istituto).

Per quanto riguarda le domande valutate non conformi, le carenze riscontrate nella documentazione presentata dagli interessati riguardano principalmente: l'assenza di report sulle prove effettuate sui dispositivi, ovvero l'allegazione di test report carenti o non rispondenti nei risultati esposti ai limiti indicati nella normativa tecnica di riferimento; la presentazione di "attestazioni di conformità" o di "certificati di compliance" non valutabili perché rilasciati su base volontaria da enti non accreditati per i DPI e, in alcuni casi, non risultati presenti nei database dei predetti enti; la mancata indicazione puntuale dei modelli di prodotto o del produttore.



## PRODUZIONE TECNICO-SCIENTIFICA

Con riferimento alla produzione tecnico-scientifica INAIL reperibile sul portale istituzionale si segnala quanto segue:

- il 2 marzo 2020 l'INAIL ha pubblicato la prima edizione del documento **“Covid-19 e protezione degli operatori sanitari”**, che vuole essere un contributo informativo per la tutela della salute e sicurezza degli operatori sanitari, categoria di lavoratori che ha maggiore possibilità di entrare in contatto con soggetti potenzialmente infetti.

(<https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/pubblicazioni/catalogo-generale/pubbl-covid-19-operatori-sanitari.html>)

- il 24 marzo 2020 l'INAIL ha pubblicato la seconda edizione del documento **“Covid-19 e protezione degli operatori sanitari”**.

(<https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/pubblicazioni/catalogo-generale/pubbl-covid-19-operatori-sanitari-seconda-versione.html>)

- l'11 aprile 2020 l'INAIL ha pubblicato il documento **“Gestione dello stress e prevenzione del *burnout* negli operatori sanitari nell'emergenza Covid-19”**, che illustra l'iniziativa promossa da Inail, in collaborazione con il Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi, finalizzata all'attivazione di servizi di supporto psicologico per gli operatori sanitari nella gestione dello stress e prevenzione del *burnout*.

L'emergenza sanitaria creata si ha infatti richiesto l'identificazione e l'attuazione di misure di prevenzione con un importante impatto sulle abitudini e sugli stili di vita della popolazione in generale. Tali azioni di contrasto, seppur finalizzate a preservare la salute della popolazione, determinano nuove ed inusuali condizioni di vita e di lavoro dettate dall'emergenza che, associate alla paura crescente per la possibilità di contagio e malattia, hanno effetti sullo stress e sul livello di malessere delle persone.

Per gli operatori sanitari la situazione di emergenza comporta a una serie maggiore di fattori di rischio legati alla cura del paziente contagiato, che possono contribuire all'accrescimento di stress psico-fisico, primi tra i quali: l'esposizione agli agenti patogeni, la paura di essere contagiati e di contagiare pazienti e familiari, il contatto con la morte, lo stigma sociale dovuto alla maggiore esposizione alla malattia.

(<https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/pubblicazioni/catalogo-generale/pubbl-gestione-stress-operatori-sanitari-covid-19.html>)

- il 23 aprile 2020 l'INAIL ha pubblicato il **“Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione”**, per il quale l'adozione di misure graduali e adeguate attraverso un nuovo modello organizzativo di prevenzione partecipato, consente, in presenza di indicatori epidemiologici compatibili, il ritorno progressivo al lavoro, garantendo adeguati livelli di tutela della salute e sicurezza di tutti i lavoratori, nonché della popolazione.

Il documento, approvato dal Comitato tecnico scientifico (Cts), contiene indicazioni mirate ad affrontare la graduale ripresa in sicurezza delle attività produttive e a garantire adeguati livelli di tutela della salute per tutta la popolazione.

La pubblicazione è composta da due parti: la prima riguarda la predisposizione di una metodologia innovativa di valutazione integrata del rischio che tiene in considerazione il rischio di venire a contatto con fonti di

contagio in occasione di lavoro, di prossimità connessa ai processi lavorativi, nonché l’impatto connesso al rischio di aggregazione sociale anche verso “terzi”; la seconda illustra le misure organizzative, di prevenzione e protezione, nonché di lotta all’insorgenza di focolai epidemici.

<https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/pubblicazioni/catalogo-generale/pubbl-rimodulazione-contenimento-covid19-sicurezza-lavoro.html>)

- il 24 aprile 2020 l’INAIL ha pubblicato il documento **“Coronavirus - Guida pratica per chi si prende cura degli anziani”**, che vuole essere un opuscolo di aiuto per tutti coloro che quotidianamente si prendono cura delle persone anziane, approfondendo le conoscenze sul Covid-19 e sui comportamenti da seguire in casa e fuori per tutelare la propria salute e quella della persona assistita.

La guida, realizzata dall’Istituto superiore di sanità (ISS) in collaborazione con INAIL e Centro di promozione e sviluppo dell’assistenza Geriatrica (Cepsag), offre informazioni, con un linguaggio semplice e immediato, sulle modalità di trasmissione e sui sintomi del nuovo coronavirus, e fornisce indicazioni sui comportamenti da seguire, in casa e fuori, per proteggere la salute degli anziani e di chi li assiste.

Il documento contiene anche le risposte alle domande più ricorrenti per dare supporto a chi assiste quotidianamente le persone più fragili. Sono riportati, inoltre, alcuni approfondimenti sull’utilizzo della mascherina, su come lavare correttamente le mani, su come usare i guanti monouso e consigli sull’igiene domestica. In chiusura, un elenco di numeri utili e siti *web* che è possibile chiamare e consultare per informazioni e in caso di emergenza.

La guida è disponibile in italiano, inglese, spagnolo, francese, rumeno, polacco, russo, portoghese.

<https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/pubblicazioni/catalogo-generale/pubbl-guida-cura-anziani-covid.html>)

- il 27 aprile 2020 l’INAIL ha pubblicato il **“Documento tecnico sull’ipotesi di rimodulazione delle misure contenitive in relazione al trasporto pubblico collettivo terrestre, nell’ottica della ripresa del pendolarismo, nel contesto dell’emergenza da SARS-CoV-2”**, in considerazione della ripresa della mobilità, dovuta al progressivo allentamento delle misure contenitive, che necessita di una riorganizzazione del sistema di trasporto pubblico terrestre in grado da un lato di sostenere la ripresa delle attività, dall’altro di garantire una efficace tutela della salute dei lavoratori del settore e dei passeggeri.

Il documento, realizzato da INAIL in collaborazione con l’Istituto superiore di sanità e approvato dal Comitato tecnico scientifico (Cts) istituito presso la Protezione Civile, contribuisce a fornire elementi tecnici di valutazione al decisore politico circa l’adozione di misure di sistema, organizzative e di prevenzione, nonché semplici regole per l’utenza per il contenimento della diffusione del contagio sui mezzi di trasporto pubblico collettivo terrestre.

La pubblicazione contiene anche un’analisi di *benchmark* delle principali misure contenitive adottate per il settore dei trasporti terrestri a livello internazionale.

<https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/pubblicazioni/catalogo-generale/pubbl-documento-tecnico-trasporto-pubblico-covid-2.html>)

- il 12 maggio 2020 l’INAIL ha pubblicato il **“Documento tecnico su ipotesi di rimodulazione delle misure contenitive del contagio da SARS-CoV-2 nel settore della cura della persona: servizi dei parrucchieri e di**

**altri trattamenti estetici**”, in considerazione delle caratteristiche delle attività lavorative in questo settore, che prevedono una stretta prossimità con il cliente e rappresentano una criticità nell’ottica di gestione del rischio di contagio da Coronavirus.

Il documento, realizzato da Inail in collaborazione con l’Istituto superiore di Sanità, intende fornire al decisore politico gli elementi tecnici di valutazione sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2, al fine di garantire la salute e sicurezza sia dei lavoratori che degli utenti. Approvato il 12 maggio 2020 dal Comitato tecnico scientifico, istituito presso la Protezione Civile, la pubblicazione è divisa in due parti. La prima è dedicata a un’analisi di contesto del settore dei servizi dei parrucchieri e di altri trattamenti estetici, mentre la seconda contiene le ipotesi di misure di sistema, organizzative, di prevenzione e protezione oltre a semplici regole per il contenimento del contagio.

(<https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/pubblicazioni/catalogo-generale/pubbl-doc-tecn-ipotesi-rimod-parrucchieri-trattamenti-estetici.html>)

- sempre il 12 maggio 2020 l’INAIL ha altresì pubblicato i seguenti documenti tecnici:

1) **“Documento tecnico sull’analisi di rischio e le misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nelle attività ricreative di balneazione e in spiaggia”**. Nell’ottica della ripresa delle attività ricreative di balneazione e in spiaggia, la pubblicazione realizzata da Inail in collaborazione con l’Istituto Superiore di Sanità e approvata dal Comitato Tecnico Scientifico (CTS) istituito presso la Protezione Civile, nella seduta del 10 maggio 2020, contribuisce a fornire elementi tecnici di valutazione al decisore politico circa la possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2, con l’obiettivo di garantire la salute e sicurezza sia degli operatori che dell’utenza. Il documento, aggiornato allo stato attuale delle conoscenze ma passibile di aggiornamenti all’emergere di nuove evidenze, è articolato in una prima parte di analisi di scenario e una seconda focalizzata sulle ipotesi di misure di sistema, organizzative, di prevenzione e protezione, nonché semplici regole per l’utenza per il contenimento della diffusione del contagio nelle attività ricreative di balneazione e in spiaggia.

(<https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/pubblicazioni/catalogo-generale/pubbl-doc-tecnico-att-ric-balneazione-spiaggia-covid-2.html>)

2) **“Documento tecnico su ipotesi di rimodulazione delle misure contenitive del contagio da SARS-CoV-2 nel settore della ristorazione”**. Il documento tecnico è stato realizzato da dall’Inail in collaborazione con l’Istituto Superiore di Sanità allo scopo di fornire elementi tecnici di valutazione al decisore politico circa la possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 per garantire la salute e sicurezza sia degli operatori che dei consumatori. Tale documento, approvato dal Comitato Tecnico Scientifico (CTS) istituito presso la Protezione Civile nella seduta del 10 maggio 2020, si articola in due parti: la prima dedicata all’analisi di contesto del settore della ristorazione, mentre la seconda focalizzata sulle ipotesi di misure di sistema, organizzative, di prevenzione e protezione, nonché su semplici regole per l’utenza per il contenimento della diffusione del contagio.

(<https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/pubblicazioni/catalogo-generale/pubbl-doc-tecnico-ipotesi-rimod-misure-cont-ristorazione-covid-2.html>)

- il 28 agosto 2020 l’INAIL - in collaborazione con ISS, Ministero della Salute, Ministero dell’Istruzione, Fondazione Bruno Kessler, Regione Emilia-Romagna, Regione Veneto - ha predisposto e pubblicato le **“Indicazioni operative per la gestione di casi e focolai di SARS-CoV-2 nelle scuole e nei servizi educativi**



**dell'infanzia**", destinato alle istituzioni scolastiche e ai servizi educativi dell'infanzia nonché ai Dipartimenti di Prevenzione del Servizio Sanitario Nazionale e a tutti coloro che potrebbero essere coinvolti nella risposta a livello di salute pubblica ai possibili casi e focolai di Covid-19 in ambito scolastico e dei servizi educativi dell'infanzia.

Il documento è finalizzato a fornire un supporto operativo per la gestione dei casi di bambini con segni/sintomi Covid-19 correlati e per la preparazione, il monitoraggio e la risposta a potenziali focolai da Covid-19 collegati all'ambito scolastico e dei servizi educativi dell'infanzia, adottando modalità basate su evidenze e/o buone pratiche di sanità pubblica, razionali, condivise e coerenti sul territorio nazionale, evitando così frammentazione e disomogeneità.

A questo documento saranno correlati elementi/iniziative di tipo informativo/comunicativo/formativo rivolti a vari *target* e strumenti di indagine volti a fronteggiare la mancanza di evidenze scientifiche e la relativa difficoltà di stimare il reale ruolo che possono avere le attività in presenza nelle scuole nella trasmissione di SARS-CoV-2.

(<https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/pubblicazioni/catalogo-generale/pubbl-indicazioni-operative-covid19-scuole-e-servizi-educativi.html>);

- il 7 ottobre 2020 l'INAIL ha pubblicato il documento "**Disposizioni anti Covid-19 ed ergonomia scolastica**", che, per la ripresa dell'attività scolastica in aula prevede, tra l'altro, l'adozione di importanti azioni per garantire il distanziamento tra gli alunni di almeno un metro "da bocca a bocca" e prevenire il rischio di nuovi casi di contagio.

(<https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/news-ed-eventi/news/news-factsheet-ergonomia-scolastica-2020.html>);

- il 12 ottobre 2020 l'INAIL ha pubblicato il documento "**Prevenzione e risposta a COVID-19: evoluzione della strategia e pianificazione nella fase di transizione per il periodo autunno-invernale - Approfondimento complementare ai documenti generali già resi pubblici su *preparedness*, pianificazione e contesti specifici**".

Il documento fa il punto su ciascuno degli otto pilastri strategici, declinando le iniziative nazionali messe in campo e operative durante la fase di transizione nei diversi settori, e tutte le attività di *preparedness* in previsione della stagione autunno-invernale. Il documento identifica e riporta l'insieme degli strumenti e provvedimenti operativi oggi disponibili e propone un approccio condiviso alla rimodulazione delle misure di contenimento/mitigazione in base allo scenario ipotizzato e alla classificazione del rischio in ciascuna Regione/PA.

([https://www.inail.it/cs/internet/docs/alq-pubblicazione-covid19-prevenzione\\_risposta.pdf](https://www.inail.it/cs/internet/docs/alq-pubblicazione-covid19-prevenzione_risposta.pdf))

- il 30 ottobre 2020 l'INAIL ha pubblicato il documento "**Nota tecnica ad interim – Test di laboratorio per Sars-CoV-2 e loro uso in sanità pubblica**".

Il documento, aggiornato al 23 ottobre 2020, fornisce le indicazioni ad interim per la diagnostica di SARS-CoV-2 e i criteri di scelta dei test disponibili a seconda dei diversi contesti per un loro uso razionale e sostenibile in termini di risorse.

(<https://www.inail.it/cs/internet/docs/alq-test-laboratorio-sar-covid.pdf>)

- in data 08 novembre 2020 l'INAIL ha aggiornato e pubblicato la **“Nota tecnica ad interim - Esecuzione dei test diagnostici nello studio dei Pediatri di Libera Scelta e dei Medici di Medicina Generale”**.

Il documento fornisce gli elementi essenziali per lo svolgimento in sicurezza dei test rapidi antigenici effettuati presso gli studi medici o presso le strutture individuate come idonee in collaborazione con le locali Autorità sanitarie e civili.

<https://www.inail.it/cs/internet/docs/alq-esecuz-tes-diagnostici-pediatri-lib-sce-medici-med-gen.pdf>

- nel dicembre 2020 l'INAIL ha pubblicato il **“Documento tecnico sulla gestione del rischio di contagio da Sars-Cov-2 nelle attività correlate all'ambito scolastico con particolare riferimento al trasporto pubblico locale”**.

Il documento, elaborato dall'Inail e dall'Istituto Superiore di Sanità, intende dare un ulteriore contributo su una tematica molto importante quale quella delle attività correlate all'ambito scolastico che possono rappresentare una rilevante occasione di contagio per gli studenti e, più in generale, per la comunità.

<https://www.inail.it/cs/internet/docs/alq-documento-tecnico-trasporto-pubblico-locale-scuola.pdf>

- sempre nel dicembre 2020 l'INAIL ha pubblicato il documento **“Indicazioni sulle misure contenitive del contagio da SARS-CoV-2 nel settore della cura della persona, per le attività di: TATUAGGIO, DERMOPIGMENTAZIONE E PIERCING”**.

Il documento, elaborato dall'INAIL e dall'Istituto Superiore di Sanità, intende dare indicazioni sull'attività in oggetto, in considerazione della sua maggiore invasività, stante la modalità di lavoro a distanza ravvicinata dai clienti.

[https://www.inail.it/cs/internet/docs/alq-indicazioni-sars-cov-2-tatuaggi\\_piercing\\_6443154883723.pdf](https://www.inail.it/cs/internet/docs/alq-indicazioni-sars-cov-2-tatuaggi_piercing_6443154883723.pdf)

- nel marzo 2021 l'INAIL ha pubblicato il documento **“Monitoraggio sugli operatori sanitari risultati positivi a COVID-19 dall'inizio dell'epidemia fino al 30 aprile 2020: studio retrospettivo in sette regioni italiane”**.

Il documento, elaborato dall'Inail e dall'Istituto Superiore di Sanità con la collaborazione di n. 7 regioni italiane, affronta il tema del contagio tra gli operatori sanitari e fotografa la prima fase dell'epidemia – dall'inizio a fine aprile 2020 – in cui la comparsa di un agente virale e di una patologia del tutto nuovi e sconosciuti hanno determinato serie difficoltà per il sistema sanitario in termini di diagnosi, tracciamento e trattamento dei casi.

<https://www.inail.it/cs/internet/docs/alq-pubbl-monitoraggio-operatori-sanitari-studio.pdf>

- in data 8 aprile 2021 l'INAIL ha pubblicato il documento **“Indicazioni ad interim per la vaccinazione anti-SARS-CoV-2/COVID-19 nei luoghi di lavoro”**.

Il documento, elaborato dall'INAIL con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero della Salute e la Struttura di supporto alle attività del Commissario straordinario per emergenza COVID-19 e per l'esecuzione della campagna vaccinale nazionale, intende fornire indicazioni per la vaccinazione anti-SARSCoV-2/COVID-19 nei luoghi di lavoro, in coerenza con il “Piano strategico nazionale dei vaccini per la prevenzione delle infezioni da SARS-CoV-2” e le

“Raccomandazioni ad interim sui gruppi target della vaccinazione anti-SARS-CoV-2/COVID-19” di cui al decreto del Ministero della Salute del 12 marzo 2021.

([https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-pubbl-indicazioni-ad-interim-vaccinazi-anti-sars-cov-2\\_6443160657765.pdf](https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-pubbl-indicazioni-ad-interim-vaccinazi-anti-sars-cov-2_6443160657765.pdf))

- in data 12 maggio 2021 l'INAIL ha pubblicato il **“Documento tecnico operativo per l'avvio delle vaccinazioni in attuazione delle indicazioni ad interim per la vaccinazione anti-SARS-COV-2/COVID-19 nei luoghi di lavoro approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome l'8 aprile 2021”**.

Il documento, elaborato dall'INAIL con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero della Salute e la Struttura di supporto alle attività del Commissario straordinario per emergenza COVID-19 e per l'esecuzione della campagna vaccinale nazionale, intende fornire elementi utili al riscontro dei quesiti posti dalla Conferenza stessa in merito a:

1. definire “puntualmente a partire da quale fase della campagna di vaccinazione (fascia di età) si possa avviare la vaccinazione per le attività economiche e produttive”;
2. definire “altresi quali siano le priorità cui le Regioni devono attenersi: poiché il documento di cui trattasi non indica elementi quantitativi e qualitativi di riferimento ed è pertanto molto probabile che numerosissimi soggetti richiedano alle Regioni di poter avviare attività vaccinali in contesti lavorativi, è imprescindibile che vengano definiti elementi quantitativi (es. numerosità lavoratori/lavoratrici) e qualitativi (es. i settori produttivi a maggior rischio) per evitare che le scelte che ogni regione dovrà fare in relazione alla disponibilità di vaccini possano apparire arbitrarie”.

(<https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-pubbl-documento-tecnico-vaccinazione-luoghi-di-lavoro-covid.pdf>)

- l'INAIL, infine, ha pubblicato sulle riviste scientifiche “The Lancet” e “Occupational & Environmental Medicine” degli studi condotti da ricercatori e professionisti dell'Istituto in cui viene analizzato il ruolo del lavoro nel rischio di contagio nell'attuale fase dell'emergenza epidemiologica, che richiede una completa valutazione dei fattori coinvolti e dei gruppi di soggetti più vulnerabili (<https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/news-ed-eventi/news/news-pubblicazione-lancet-oem-studi-inail-covid-19-2020.html>).

In particolare, il primo studio, apparso sulla rivista “Occupational & Environmental Medicine”, analizza i settori di attività economica classificati a basso, medio-basso, medio-alto e alto rischio di contagio per i lavoratori, sviluppando un'analisi comparata con i casi di Covid-19 denunciati all'Istituto come correlati all'attività lavorativa. I risultati mostrano come l'occupazione sia uno dei determinanti più rilevanti nel rischio di malattia, con il 19,4% degli ammalati che denuncia una possibile causa occupazionale. Fra i settori maggiormente coinvolti figurano l'assistenza sanitaria, l'industria alimentare, i servizi di pulizia e di assistenza agli anziani.

Nel secondo studio, pubblicato su “The Lancet”, è sottolineata invece l'opportunità di tenere conto della dimensione occupazionale nella definizione delle attività di prevenzione e nelle scelte di priorità per le politiche di distribuzione del vaccino, quando sarà disponibile.

Entrambi i lavori, inoltre, indicano nello sviluppo di un sistema di sorveglianza epidemiologica, che includa la componente occupazionale come dimensione primaria, uno dei temi cruciali per l'efficienza delle politiche di contrasto alla pandemia nel nostro Paese.



Innanzitutto ringrazio il Presidente e tutti i commissari presenti per questa occasione di confronto e riflessione comune su un tema che ha una enorme rilevanza sociale e nei confronti del quale cui condividiamo la necessità di trovare soluzioni efficaci che riducano il numero di vittime che è assolutamente inaccettabile per la coscienza collettiva di questo Paese.

Gli infortuni pesano sul PIL nella misura stimata circa del 2,6%, gravando sul sistema sanitario, previdenziale, assicurativo, amministrativo e giudiziario, pesando sull'economia sana e lo stato sociale. Osservando la curva degli infortuni sul lavoro negli ultimi trent'anni si nota che non esiste una correlazione diretta con l'indice di disoccupazione o con l'andamento dell'economia, non è vero che diminuendo il lavoro, cala il numero degli infortuni, e viceversa. Gli incidenti sul lavoro non sono il prezzo della crescita o il frutto della decrescita economica ma sono correlati alla legalità del lavoro. Gli infortuni aumentano quando ci sono pochi controlli, maglie larghe nella contrattualistica, una più debole rappresentanza dei lavoratori.

Queste linee rappresentano, pertanto, le direttrici su cui muoversi con urgenza e vanno accompagnate da un profondo lavoro culturale di educazione alla legalità perché il solo approccio repressivo non basta.

Non vi è alcun dubbio che alcuni, recenti, tragici eventi abbiano riaccessato l'attenzione sul fenomeno delle morti bianche sul lavoro, dato tragico che in realtà non si è mai interrotto. La politica non può occuparsi delle morti sul lavoro solo in concomitanza con gli eventi di cronaca più eclatanti, è sua responsabilità presidiare questo terreno con continuità e decisione.

E' per questo che il d.lgs. n.81 del 2008, il c.d. testo unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ha previsto agli artt. 5, 6, 7 un sistema istituzionale permanente; articolato in sede centrale e regionale; per assicurare il più ampio coinvolgimento di tutti gli attori, istituzionali e sociali, col compito di monitorare, *regolare* e gestire la normativa, con la valorizzazione del dialogo sociale.

Occorre riconoscere che il livello centrale non è stato in grado, in questi anni, di garantire quella omogeneità e continuità operativa, di copertura su tutto il territorio nazionale, degli interventi di prevenzione, cui il Testo Unico attribuiva un ruolo fondamentale e che dovrebbero rappresentare uno strumento essenziale di stimolo e di contrasto alle disomogeneità.

Per superare questo limite, bisogna rendere più fluido il sistema istituzionale disegnato dal Testo Unico: potenziare il ruolo di *cabina di regia* del Comitato previsto all'art. 5 prevedendo una struttura dotata di un apparato stabile, un raccordo con gli altri soggetti pubblici coinvolti, delle risorse finanziarie e i necessari interventi regolamentari utili a garantirne il funzionamento efficace.

La redazione di un rapporto annuale al Parlamento inoltre costituirebbe un utile elemento di informazione e riflessione. Data la gravità e le dimensioni del fenomeno non possiamo permetterci vuoti di attività istituzionale sul tema. La rappresentanza politica pertanto va stimolata e dotata delle necessarie variabili conoscitive e decisionali, affinché lavori per garantire salute e sicurezza sul lavoro.

Gli infortuni sul lavoro hanno cause precise. Cause organizzative, essendo spesso espressione di illegalità e cattiva organizzazione. Bisogna quindi agire per scongiurarle e rimuoverle prima dell'evento. La sicurezza è un investimento in positivo e non un costo e questo va riconosciuto a tutte quelle aziende che operano nel pieno rispetto delle regole e che vanno valorizzate.

La risposta preponderante (ai fini della riduzione degli infortuni e delle patologie

professionali ed ambientali) sta nel ruolo della prevenzione del rischio negli ambienti di lavoro e di vita. Ma anche la prevenzione è frutto di organizzazione, di buone prassi organizzative. Dobbiamo tornare (dopo gli anni dei tagli anche in questo settore) ad investire di più in prevenzione (informazione, formazione, assistenza e vigilanza); soprattutto in quella primaria che richiede la rimozione a monte dei fattori di rischio per la sicurezza di chi lavora, senza traslarli impropriamente su chi deve essere protetto. Come ormai dimostrato da diversi studi per ogni euro investito in prevenzione vi sono 4 euro di guadagno in salute.

È anche per questi motivi che la Riforma sanitaria, con lungimiranza, ha inserito le funzioni di prevenzione nel Servizio Sanitario Nazionale, demandandole ai servizi ispettivi delle ASL (a cui è attribuita, e va mantenuta, la principale attività di prevenzione e vigilanza).

Un aspetto fondamentale da prendere in considerazione riguarda perciò il processo di ammodernamento tecnologico, di macchine e attrezzature, anche mediante forme di incentivi: con particolare attenzione al tessuto delle piccole e medie imprese, al variegato mondo delle cooperative, ed ai lavoratori autonomi. Sono quelli che più hanno bisogno di supporto operativo, formativo e specialistico. Dovremmo avere un'attenzione particolare nel garantire forme di supporto alle realtà produttive - che meno spendono in sicurezza e prevenzione - per sostenere una diffusione generalizzata di standard di sicurezza elevati sui luoghi di lavoro.

L'Inail ha in cantiere diverse iniziative di incentivazione in questa direzione. L'ultima in ordine di tempo ha preso il via proprio la scorsa settimana. Le procedure, in parte già avviate, consentiranno entro qualche mese di intervenire direttamente a sostegno delle imprese che intendono incentivare il proprio sistema di sicurezza.

La direttrice tracciata dall'esperienza di questi 13 anni di applicazione del TUSL indica come necessaria la strada della sburocratizzazione e dell'alleggerimento degli oneri formali, soprattutto per le PMI, ma anche la necessità del supporto alle aziende

virtuose, oltre a garantire l'effettività nelle norme, in molti casi varate e rimaste inapplicate, per cause di vario tipo, dalla mancanza dei decreti attuativi fino alla mancanza di strumenti di controllo.

Abbiamo costruito negli anni, anche grazie al costante recepimento degli strumenti normativi europei ed internazionali, un quadro normativo avanzato e completo per rendere sicuri e salubri gli ambienti di lavoro, in conformità a quanto prevede la nostra Costituzione all'articolo 41, che vieta lo svolgimento di una attività economica che possa offendere “la sicurezza e la dignità umana”.

Tuttavia, un assetto normativo, per quanto evoluto, non basta. Dobbiamo agire per ridurre lo scarto sensibile che ancora esiste tra la normativa e la realtà: garantire effettività ai principi, rafforzare le politiche pubbliche. In particolare, in tre ambiti: vigilanza, informazione, formazione; anche operando alcuni aggiustamenti al TU che consentano di adeguare il sistema di prevenzione sia all'evoluzione tecnologica, scientifica e organizzativa, sia alla nuova emergenza in materia di sicurezza dei lavoratori come dovuta alla pandemia.

Un ruolo essenziale nell'azione di prevenzione sta nel rafforzamento dell'attività di vigilanza nei luoghi di lavoro, assicurando una presenza maggiore soprattutto nei settori a più alto rischio infortunistico.

Va in questa direzione va il rafforzamento delle dotazioni organiche dell'Ispettorato nazionale del lavoro con l'assunzione di oltre 2.000 nuovi ispettori.

Analoghe misure di aumento degli organici dovranno riguardare anche i servizi ispettivi delle ASL; occorre reintegrare il personale perduto negli anni scorsi e definire gli standard di fabbisogno di personale nei servizi territoriali.

Gli infortuni non diminuiscono perché in molti casi la frammentazione e la debolezza del presidio statale consente di sfuggire con facilità alle norme sulla



prevenzione. Sono diminuiti del 50% in 10 anni gli ispettori delle ASL, sono sempre troppi gli organi di vigilanza che non riescono a coordinarsi, ogni Regione e le due Province autonome adotta una propria politica di prevenzione, con diverse sensibilità rispetto alle imprese. Ventuno diverse politiche, mutevoli in base al quadro politico locale, oltre quella statale articolata a sua volta in diversi enti, sono incompatibili con un'unica strategia preventiva. Tra le tante lezioni che questa pandemia ci ha lasciato mi sento di sottolineare, pur nel rispetto delle autonomie locali, la necessità di un forte presidio centrale di coordinamento.

Sempre nell'ottica di migliorare l'attività di controllo, si rende necessario individuare forme efficaci di programmazione e di coordinamento dell'attività di vigilanza tra i diversi soggetti competenti in modo da garantire continuità ed effettività al controllo nei luoghi di lavoro.

Rafforzare il coordinamento tra le strutture del SSN e dell'I.N.L., con una pianificazione coordinata, in quanto sicurezza dei lavoratori e regolarità dei rapporti di lavoro sono temi strettamente legati, ma che richiedono competenze professionali diverse tra loro. Basti considerare le migliaia di infortuni che ogni anno non emergono, poiché coinvolgono lavoratori invisibili, "in nero" o comunque con rapporti di lavoro irregolari.

Occorre pertanto intervenire sulle aziende che insistono, per tornaconti economici o per difetto di legalità nei rapporti di lavoro, nella violazione delle normative. Si tratta, secondo i dati dell'INL relativi al 2019, di circa l'85% delle imprese ispezionate, quasi sempre PMI. In effetti incrociando questi dati con quelli dell'INAIL sugli incidenti si ricava che gran parte degli incidenti mortali o gravi si verificano in aziende di non grandi dimensioni, con assetti di modeste dimensioni, e con meno di 15 dipendenti o che hanno affidato in appalto l'esecuzione di importanti settori del ciclo produttivo.

Ne consegue che gli interventi incentivanti e quelli ispettivi devono prendere in considerazione soprattutto questa realtà imprenditoriale e lavorativa, al fine di

supportare le imprese che intendono mettersi a norma e individuare quelle che operano nell'illegalità a danno dei lavoratori. Ecco perché è fondamentale anche il dialogo sociale con tutti i soggetti in campo.

Tali interventi si collocano in un più ampio scenario di riforma che il Governo ha proposto nel PNRR in relazione alla piaga del lavoro nero. Entro la fine del 2022, infatti, adotteremo un ambizioso Piano nazionale per la lotta al sommerso, con l'obiettivo di ridurre sensibilmente – di almeno un terzo – la distanza dell'Italia rispetto alla media europea nella diffusione del fenomeno. La sfida sarà soprattutto quella di rendere per le imprese i benefici dall'operare nella legalità superiori ai costi connessi all'utilizzo di lavoro irregolare, rendendosi a tal fine necessario un mix di misure di prevenzione e promozione del lavoro regolare accanto ad una ridefinizione delle misure di deterrenza.

Stiamo già lavorando all'elaborazione di un nuovo strumento operativo in capo agli organi di vigilanza rivolto alle imprese, che tenga conto, ove presente, del modello di organizzazione e gestione della sicurezza previsto dal d. lgs. 231 del 2001, per un intervento diretto, urgente e risolutivo in materia di tutela della sicurezza del lavoro, del contrasto al lavoro irregolare e allo sfruttamento del lavoro, mediante un controllo sulle imprese che in sede ispettiva dovessero essere sorprese con:

- lavoratori in nero in misura superiore al 10 % degli occupati;
- con gravi violazioni in materia di sicurezza del lavoro;
- presenza di lavoratori sfruttati;
- in occasione dell'accertamento dei reati di lesioni, omicidio colposo, disastro, rimozione delle cautele etc.

In presenza di tali condizioni si prevedono varie misure di supporto alle imprese anche interdittive, secondo gradualità e proporzionalità, in base alla gravità, entità e pericolo, dei fatti accertati; misure che variano dalla sospensione dell'attività, all'interdizione dell'esercizio dell'impresa, fino al divieto di contrattare con la p.a. e di

partecipare alle gare pubbliche.

Le misure attualmente in atto che vanno nella stessa direzione non prendono infatti adeguatamente in considerazione l'impresa nella sua storia complessiva, quanto le figure soggettive di chi le amministra o gestisce e di fatto non consentono di apprezzare la complessiva capacità dell'impresa di organizzarsi in materia di sicurezza

L'attività di vigilanza deve essere quindi mirata, programmata, frutto di una osservazione scientifica dei flussi informativi sulla realtà aziendali e sui rischi. È ben nota l'importanza di un sistema informativo per conoscere lo stato delle cose, programmare interventi e verificarne l'efficacia. Non a caso l'art. 8 del d.lgs. n. 81/2008 ha previsto il Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP), che, però, di fatto non è mai nato.

È indispensabile avere un sistema informativo moderno ed aggiornato; conoscere non solo gli infortuni indennizzati dall'Istituto assicuratore (INAIL) ma anche i rischi a cui i lavoratori sono esposti, comprendendo anche quelle condizioni di fragilità (es. rapporti di lavoro variegati, instabili, orari e turni) che vanno ad aggiungersi ai rischi lavorativi. Tanto più oggi, alla luce dei profondi cambiamenti nel mondo del lavoro che hanno spostato il baricentro, dal luogo di lavoro alla persona di chi lavora, anche al di fuori dell'ambiente aziendale.

È, inoltre, necessario conoscere meglio incidenti e infortuni stradali lavorativi, responsabili della metà degli infortuni mortali.

Inoltre va sempre ricordato che i dati sui danni da lavoro oggi noti riguardano il solo mondo degli assicurati INAIL dal quale sono esclusi circa un terzo dei lavoratori (subordinati ed autonomi, privi quindi di tutele), qui peraltro evidenziandosi la paradossale ed insostenibile asimmetria tra il limitato campo di applicazione della tutela INAIL (d.P.R. n. 1124/1965) e quello tendenzialmente universalistico della tutela prevenzionistica (d.lgs. n. 81/2008): una contraddizione sistemica che deve essere affrontata e superata.

Le informazioni utili a popolare un nuovo sistema informativo all'altezza delle aspettative esistono già e non sono necessari particolari investimenti in ulteriori raccolte di dati. La sfida principale, oltre alla volontà politica, risiede nella capacità di far dialogare i dati disponibili in diversi database: banca dati INAIL, quella (Nuovo Sistema Informativo Sanitario) del Ministero della Salute; dell'INPS, che riuniscono i dati sul lavoro dipendente, pubblico e privato; per la circolazione stradale l'ISTAT e l'ANAS, per l'ambiente ARPA; per l'agricoltura i dati dell'AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) e i dati sui lavoratori edili mantenuti dalle Casse Edili. Né vanno trascurati i dati delle Regioni e dell'INL sulle attività di prevenzione e controllo rispettivamente effettuate, da raccogliere ed inserire in una banca dati secondo schemi predefiniti a livello nazionale.

Uno Stato che vuole garantire sicurezza e legalità deve raccogliere e concentrare le migliori conoscenze tecniche, investigative, scientifiche, amministrative e produrre un'energica politica preventiva. Di questa si avvantaggerebbero soprattutto le imprese sane, le quali al contrario sono penalizzate dal rispetto delle regole, poiché subiscono una concorrenza sleale da parte di chi opera nell'illegalità.

La formazione costituisce un indispensabile strumento culturale di prevenzione perché coinvolge e responsabilizza lo stesso lavoratore rispetto ai pericoli insiti nella sua attività. La sua consapevolezza e preparazione sono la prima neutralizzazione del rischio, dove non possa operare l'eliminazione del rischio alla fonte.

Ma taluni operatori della formazione spesso offrono alle aziende servizi formali, non effettivamente formativi e questo svuota di significato l'obbligo formativo, a tutto svantaggio delle imprese sane che invece sostengono importanti costi per una formazione permanente, seria, efficiente.

Pertanto, anche quello dei controlli sull'effettività della formazione quale obbligo che deve realmente conseguire il risultato di istruire il lavoratore sui pericoli e

sulle misure di prevenzione di cui ha bisogno, deve costituire una direttrice ispettiva fondamentale per dare seguito ed applicazione a tutti gli altri obblighi conseguenziali in materia di sicurezza del lavoro.

Sono attualmente in vigore 7 Accordi Stato-Regioni (in parte ripresi nel d.lgs. n. 81/2008), in molte parti simili, ma con differenze interpretative ed organizzative che favoriscono confusione ed incertezze applicative.

Queste criticità, unitamente alle disomogeneità nei sistemi regionali di accreditamento, alla pressoché assenza di controlli, hanno favorito il proliferare di proposte formative assolutamente inadeguate con soggetti formatori non qualificati che hanno creato talvolta un mercato parallelo di adempimenti formali e, in alcuni casi, di vendita di attestati di formazione falsi, svilendo questa importante e fondamentale misura di prevenzione.

Il tema della formazione merita di essere anche considerato in relazione al rapporto con il mondo della scuola e nell'ambito dei programmi scolastici. Mi riferisco, ad esempio, ai percorsi degli istituti tecnici e professionali, con l'obiettivo di accrescere la consapevolezza e la sensibilità delle generazioni più giovani, che a loro volta diventeranno lavoratori e datori di lavoro.

Sul tema della consapevolezza e della cultura della sicurezza, pur riconoscendo che l'Italia è dotata di un quadro normativo certamente avanzato, potrebbe essere opportuno riflettere sulla realizzazione di una campagna nazionale che metta al centro del suo messaggio l'importanza della prevenzione. Sappiamo che le norme da sole non bastano, se non sono accompagnate un investimento culturale finalizzato ad incoraggiare atteggiamenti e comportamenti responsabili.

Al pari di altri Paesi europei, il Governo potrebbe quindi investire su una massiccia campagna di sensibilizzazione che possa essere rivolta a specifici gruppi target per meglio diffonderne e rafforzarne i messaggi.

Il tema della qualificazione delle imprese costituisce uno dei nodi irrisolti della tematica della sicurezza sul lavoro.

Balza infatti agli occhi la mancanza della previsione di una formazione per lo meno di base anche per i soggetti sui quali grava la più rilevante posizione di garanzia, vale a dire i datori di lavoro, (i quali, attualmente, sono obbligati a formarsi esclusivamente nelle ipotesi in cui intendano svolgere le funzioni di Responsabile del servizio di prevenzione e protezione).

Da più parti si lamenta che la possibilità di avviare un'impresa dall'oggi al domani senza alcuna verifica circa le competenze professionali, oltre che sulla consistenza finanziaria, rischia di riverberare rilevanti riflessi negativi sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori, oltre a poter costituire uno strumento di concorrenza sleale. Occorre pertanto che, nell'ambito della definizione dei requisiti minimi di qualificazione delle imprese, venga presa in attenta considerazione anche la formazione alla sicurezza del datore di lavoro: una formazione che sensibilizzi il datore di lavoro sull'importanza della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, ferme restando le specifiche competenze tecniche in capo agli altri soggetti del sistema di prevenzione aziendale (RSPP, medico competente, dirigenti, preposti, RLS ecc.).

La previsione di un obbligo formativo in materia di sicurezza sul lavoro per il datore di lavoro costituirebbe null'altro che una ragionevole esplicitazione del principio affermato nell'art. 41 Cost., secondo cui l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

Emerge l'esigenza di prefigurare percorsi formativi stabili che ben possono essere organizzati anche avvalendosi della partecipazione delle stesse istanze di rappresentanza dei datori di lavoro.

Nel settore edile, che si prevede potrà più immediatamente beneficiare degli effetti della ripresa, lo scorso 25 giugno ho adottato il decreto ministeriale che introduce, a

livello nazionale, il meccanismo di verifica della congruità della manodopera impiegata nel settore edile, sia nei lavori pubblici che privati, sulla base dell'accordo collettivo sottoscritto dalle Parti sociali nel settembre dello scorso anno.

Si tratta di un intervento attuativo di una disposizione contenuta nel decreto-legge “semplificazioni” del 2020, al quale fin dall’inizio del mio mandato ho voluto imprimere il massimo impulso, nella consapevolezza che potesse costituire uno strumento concreto nella lotta al lavoro irregolare nel settore dell’edilizia. Anche in questa occasione, abbiamo fatto in modo di valorizzare il dialogo sociale, traducendo l’accordo dello scorso settembre in un provvedimento normativo.

11

La verifica di congruità, in particolare nel settore edile, può concorrere, infatti, a realizzare un’azione concreta di contrasto dei fenomeni di *dumping* contrattuale, promuovendo l’emersione del lavoro irregolare attraverso l’utilizzo di parametri idonei ad orientare le imprese operanti nel settore e assicurando un’effettiva tutela dei lavoratori sia sotto il profilo retributivo che per gli aspetti connessi alla salute e alla sicurezza.

Ai fini delle migliori sinergie istituzionali, è stato istituito un sistema di interscambio delle informazioni tra Ministero del lavoro, Ispettorato del lavoro nazionale, INPS, Inail e Commissione nazionale delle casse edili, che consenta di rendere disponibili gli esiti delle verifiche nonché i dati relativi ai contratti, ai lavoratori impiegati e alle relative retribuzioni e di programmare più efficacemente l’attività di vigilanza.

Inoltre, al fine di verificare l’efficacia e il funzionamento del nuovo sistema di congruità della manodopera, è costituito un comitato di monitoraggio composto da rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, dell’INPS, dell’INAIL, dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro e delle Parti sociali firmatarie dell’Accordo collettivo del 10 settembre 2020.

Per arginare gli infortuni sul lavoro dobbiamo chiederci non solo il perché, ma anche chi muore di lavoro.

Il lavoro uccide e ferisce più uomini che donne, più al sud che al nord, più in agricoltura e edilizia che in fabbrica; chi è addetto a macchine e impianti più che in uffici; colpisce i lavoratori in nero e quelli in grigio, fittiziamente regolari, negli appalti e nei subappalti, chi ha paura a rivendicare il proprio diritto alla salute, alla vita, alla dignità.

Ecco perché si impone un collegamento normativo con le nuove norme in materia di appalti, non solo nei lavori pubblici, e di rappresentanza dei lavoratori.

Non occorre aumentare le pene in caso di incidenti sul lavoro o allungare i tempi della prescrizione (già raddoppiati rispetto ai termini ordinari). Quella che si pone è la necessità di assicurare processi più veloci e soprattutto consentire l'applicazione delle normative in vigore da oltre 13 anni. Questo obiettivo si realizza con la certezza dei controlli prima ancora che con la certezza della pena.

Ma c'è un ulteriore fattore che riveste fondamentale importanza anche sotto il profilo della prevenzione e riguarda la tutela circolare dei diritti del lavoro: la vera prevenzione della salute si attua dando dignità e valore a chi lavora. Riconoscendo equilibrio e tutele nel rapporto di lavoro. Il rispetto di orari, riposi, salari, formazione, professionalità, stabilità nell'impiego, rappresentano la necessaria preconditione per un lavoro sicuro e dignitoso. I diritti del lavoro si tengono assieme, dall'inizio alla fine: e nulla è più dipendente da tutti gli altri diritti come quello alla salute. Non si può dimenticare mai che il lavoratore è una persona: dare centralità al lavoratore su ogni altro aspetto, questo è il cuore del problema che rimanda ai principi di ampia tutela del lavoro che innervano la nostra stessa Costituzione, ma anche le Carte e le Dichiarazioni internazionali dei diritti. Come è scritto nella Dichiarazione ILO del 1944, il lavoro non è una merce che



può essere scambiata, ceduta, subappaltata, parcellizzato, sottoposto a scadenza.

Chi lavora è portatore di diritti e non va lasciato solo; questo è un elemento fondamentale che attiene all'importanza della tutela collettiva, sindacale, del lavoro; e del dialogo sociale, che deve rappresentare sempre più un elemento di forza attorno a cui costruire gli interventi da mettere in campo per fronteggiare e prevenire in maniera adeguata il rischio di infortuni che purtroppo rimangono costanti. Così come le imprese devono avvertire la presenza di uno Stato che supporta e aiuta perché la sicurezza deve essere patrimonio collettivo.

Proprio la declinazione pratica del “dialogo sociale” ha consentito - nel corso della pandemia - alle Parti sociali di sottoscrivere importanti Protocolli condivisi per prevenire e limitare il rischio di contagio da COVID-19 e consentire la ripresa delle attività produttive e commerciali in sicurezza.

E questo dialogo sociale su una materia così delicata e avvertita anche dalla opinione pubblica, oggi più che mai, deve investire tutti: le istituzioni, ai vari livelli, le organizzazioni sociali di rappresentanza e i corpi intermedi, e la stessa società civile. Lo dico in questa sede che rappresenta un punto di osservazione speciale del fenomeno, credo ci siano davvero tutte le condizioni per mettere un campo una efficace azione di prevenzione e contrasto del fenomeno.



*Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*

**Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia,  
sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati**

Senato della Repubblica

Audizione Ministro Patuanelli

6 luglio 2021, ore 15,00

**Introduzione**

Ringrazio il Sen. Gianclaudio Bressa, Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati, per l'invito a intervenire in audizione sul tema del lavoro nero e del caporalato in agricoltura. Saluto tutti i colleghi senatori presenti.

Il lavoro nero e il caporalato sono piaghe che affliggono diversi settori produttivi, e si manifestano, con particolare virulenza, anche in agricoltura.

Tali complessi ed allarmanti fenomeni coinvolgono migliaia di lavoratori, sia italiani che stranieri, con diffusione in tutte le aree del Paese e in filiere agricole molto diverse dal punto di vista della redditività.

Non vi sono dati ufficiali particolarmente dettagliati sull'estensione del fenomeno del caporalato, certamente alimentato negli ultimi anni - non solo nelle regioni meridionali -



## *Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*

dal costante e crescente flusso migratorio, fonte di manodopera a basso o bassissimo costo.

Secondo l'ISTAT (report del 19 ottobre 2019 riferito al triennio 2014-2017), il lavoro irregolare in agricoltura, cui è associato di sovente il caporalato, si attesta su un valore di circa il 18,4%, quindi superiore al tasso medio di irregolarità del 15,5 % riferito al totale dei settori economici nazionali.

I mezzi di comunicazione continuano a restituire, con triste frequenza, le storie di uomini e donne, spesso stranieri, soggetti a sfruttamento e talvolta a vere e proprie forme di violenza.

Ma anche la fatica e le privazioni possono raggiungere tale gravità da condurre alcuni lavoratori persino alla morte.

Meno di un paio di settimane fa si è registrato l'ennesimo, tragico, episodio che ha visto per protagonista Camara Fantamadi, un giovane bracciante di 27 anni, originario del Mali, stroncato da un malore dopo aver lavorato nei campi, in una giornata torrida, nelle campagne di Tutturano a pochi chilometri da Brindisi.

Il ragazzo si è sentito male al termine del suo turno di lavoro e non si è più ripreso.



## *Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*

Sono storie terribili, che non possono lasciarci indifferenti e che richiedono un impegno sempre maggiore da parte di tutti noi, attori istituzionali, associativi e del mondo delle imprese, finalizzato a individuare misure che assicurino la tutela della salute, della dignità e dei diritti dei soggetti esposti a condizioni di vita spesso insostenibili.

Il particolare, il lavoro congiunto delle Amministrazioni nazionali e locali e delle forze dell'ordine, deve declinarsi nei termini di prevenzione e repressione dell'illegalità ma anche nello sviluppo di iniziative virtuose.

Come sapete, anche il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali è, ormai da tempo, fortemente impegnato nel contrasto al caporalato e al lavoro nero, in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che ha competenza primaria in materia, e con il Ministero dell'Interno, nell'ambito di un rapporto sinergico che coinvolge anche molti altri soggetti, pubblici e privati, a livello nazionale e locale.

### **La legge sul caporalato del 2016**

L'impegno nella lotta al caporalato ha registrato un momento di svolta grazie all'approvazione, da parte del Parlamento, della legge 29 ottobre 2016, n. 199, recante "Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo".



## *Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*

Essa ha introdotto significative modifiche al quadro normativo penale, prevedendo specifiche misure di supporto dei lavoratori stagionali in agricoltura e garantendo una maggiore efficacia all'azione di contrasto del caporalato,

I principali filoni di intervento del provvedimento riguardano:

- la riscrittura del reato di caporalato (intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro), che introduce la sanzionabilità anche del datore di lavoro;
- l'applicazione di un'attenuante in caso di collaborazione con le autorità;
- l'arresto obbligatorio in flagranza di reato;
- il rafforzamento dell'istituto della confisca;
- l'adozione di misure cautelari relative all'azienda agricola in cui è commesso il reato;
- l'estensione alle persone giuridiche della responsabilità per il reato di caporalato;
- l'estensione alle vittime del caporalato delle provvidenze del Fondo antitratta;
- il potenziamento della Rete del lavoro agricolo di qualità, in funzione di strumento di controllo e prevenzione del lavoro nero in agricoltura;
- il graduale riallineamento delle retribuzioni nel settore agricolo.



## *Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*

### **Il Tavolo caporalato**

Al fine di dare piena attuazione alla legge n.199 del 2016, soprattutto sul lato della prevenzione del fenomeno del caporalato in agricoltura, con decreto-legge n. 119/2018 (convertito dalla legge 17 dicembre 2018 n. 136), è stato istituito il “Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura”.

Il Tavolo, insediatosi il 16 ottobre 2019, ha approvato il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020 – 2022 in occasione della seconda riunione del 20 febbraio 2020.

Si è poi tornato a riunire il 22 luglio 2020 e, più recentemente, il 30 marzo 2021, per verificare lo svolgimento delle attività avviate, anche alla luce del mutato contesto caratterizzato dall'emergenza epidemiologica COVID-19. La prossima riunione si svolgerà entro la fine del mese di luglio e ci consentirà di aggiornare il quadro delle azioni intraprese finora e di definire quelle da intraprendere.

Attualmente è in corso la redazione della relazione del primo anno di attività del Tavolo e che sarà a breve presentato al Parlamento dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Il Tavolo è articolato in 8 Gruppi di Lavoro, incaricati di attuare le 10 azioni prioritarie previste dal Piano e monitorarne lo stato di avanzamento.



## *Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*

Il Ministero Agricoltura, oltre a partecipare attivamente a tutti i gruppi di lavoro, coordina il gruppo dedicato al tema della “Filiera produttiva agroalimentare, prezzi dei prodotti agricoli”, la cui prossima riunione è stata convocata per il 14 luglio.

In tale occasione saranno illustrate le iniziative avviate e in corso di realizzazione sotto la responsabilità del Ministero Agricoltura e di cui desidero ora darvi un quadro di sintesi.

### **Mappatura dei fabbisogni di lavoro agricolo**

Nell’ambito dell’azione prioritaria 1 il Mipaaf si sta facendo carico di realizzare, in collaborazione con il CREA, il calendario delle colture e un’analisi dei fabbisogni di manodopera agricola a livello provinciale.

Si tratta di un’attività di strategica importanza per l’efficacia del Piano triennale e dell’azione di contrasto al caporalato.

Solo una precisa conoscenza dei fabbisogni di manodopera può, infatti, consentire alle Autorità di fare emergere il nero, attraverso un confronto con i dati di manodopera dichiarati dalle imprese per i fini amministrativi.

Tale analisi è caratterizzata da un’elevata complessità e sarà oggetto di uno studio che il CREA porterà avanti fino al 2022, grazie a uno specifico progetto finanziato dal Ministero che rappresento.



## *Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*

Il fine dell'iniziativa è realizzare una piattaforma che possa restituire, in tempo reale, la mappatura dei fabbisogni di manodopera, su base mensile e con dettaglio a livello provinciale.

La metodologia è già stata messa a punto, così come un primo modello di funzionamento della piattaforma, che è stato già sperimentato su un ambito territoriale limitato.

### **Recepimento della Direttiva europea sul commercio sleale n. 633 del 2019**

L'Azione prioritaria 2 del Piano prevede la realizzazione di “interventi strutturali, investimenti in innovazione e valorizzazione dei prodotti migliorano il funzionamento e l'efficienza del mercato dei prodotti agricoli”.

In questo ambito, la prima linea di intervento indicata dal Piano è il recepimento della direttiva europea contro le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare.

La piena consapevolezza delle criticità presenti nel mercato del lavoro agricolo sul piano delle tutele delle lavoratrici e dei lavoratori, non può, infatti, prescindere da una lettura complessiva delle peculiarità di funzionamento della filiera agroalimentare caratterizzata, come noto, da un notevole divario nei rapporti di forza tra gli operatori.

Vietare le pratiche sleali è uno dei passaggi più rilevanti nel contrasto allo sfruttamento di manodopera agricola; una filiera dove il valore si distribuisce in maniera inefficiente e disforme condiziona anche i produttori più attenti al rispetto delle regole con il rischio di





## *Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*

una corsa al ribasso del prezzo che danneggia la qualità del prodotto ma anche e soprattutto la qualità dei processi produttivi incentivando forme di abuso e pratiche non sostenibili che hanno dirette conseguenze sui costi di produzione, in primis il costo del lavoro.

Su questo fronte, siamo in fase avanzata dei lavori e saremo in grado, in tempi strettissimi, di proporre un testo solido per consentire l'adozione nei termini di legge.

L'articolo 7 della Legge di delegazione europea 2019-2020, approvato dal Parlamento nel mese di aprile, fornisce importanti principi di riferimento, che permettono di indirizzare il quadro giuridico esistente verso una maggiore tutela degli operatori delle filiere agricole e alimentari rispetto alla problematica delle pratiche sleali.

Tra gli aspetti più rilevanti previsti dalla Legge risultano di fondamentale importanza, oltre alla previsione di ben 16 pratiche configurate come sleali e quindi sanzionate, quali il mancato rispetto dei tempi di pagamento e il divieto di modifiche unilaterali dei contratti, il divieto delle aste on line al doppio ribasso, la limitazione delle vendite sottocosto e la designazione del nostro Dipartimento di controllo, l'ICQRF, quale responsabile dell'attività di controllo.

Il decreto di recepimento introdurrà anche meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie tra le parti, valorizzando il ruolo delle organizzazioni di rappresentanza attraverso la definizione di accordi quadro nazionali.



## *Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*

### **Contratti di filiera**

L'Azione prioritaria 2 prevede, quale secondo ambito d'intervento, l'ampliamento e la messa a sistema degli incentivi per i contratti di filiera pluriennali che possono essere un veicolo di promozione di investimenti sostenibili e di innovazione tecnologica come pure di rafforzamento della responsabilità solidale delle imprese della filiera e l'aggregazione dei produttori, in collaborazione con le organizzazioni di categoria.

I contratti di filiera, istituiti con la legge finanziaria del 2003, articolo 66 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, sono uno dei principali strumenti di sostegno alle politiche agroindustriali gestiti dal Mipaaf.

Sono stipulati tra i soggetti della filiera agroalimentare e il Ministero per rilanciare gli interventi nel settore agroalimentare al fine di realizzare programmi d'investimento integrati a carattere interprofessionale e aventi rilevanza nazionale.

Considerato il carattere strategico di questa misura nel miglioramento dei rapporti di filiera, il Mipaaf ha inserito tra le proposte del PNRR un corposo progetto incentrato sui contratti di filiera, finanziato con 1,2 miliardi nel Fondo complementare.

I contratti di filiera e di distretto possono essere una leva di fondamentale importanza per promuovere programmi di investimento privato che prevedono interventi materiali e immateriali volti alla transizione verde e circolare delle aziende, alla crescita dell'occupazione e del tasso di innovazione per questi settori produttivi.



## *Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*

Per quel che riguarda il tema della legalità i contratti di filiera sono preziosi strumenti che possono contribuire a:

- rafforzare la regolarità contributiva;
- incrementare la solidità economica delle imprese e la capacità di investimento;
- produrre effetti positivi sulla trasparenza nelle relazioni contrattuali aiutando la lotta alle pratiche sleali.

### **Transizione 4.0**

Non dobbiamo dimenticare che caporalato e lavoro nero trovano terreno particolarmente fertile nelle aree caratterizzate da un sistema agricolo arretrato.

Per tale ragione, il Piano triennale ha previsto, tra i propri obiettivi, di garantire l'accesso delle imprese agricole agli investimenti previsti dal credito all'innovazione e alle altre misure previste nel Piano nazionale impresa 4.0, ora denominato Transizione 4.0, tra cui quelle relative alla formazione professionale.

Rispetto a questo obiettivo, sono particolarmente soddisfatto di quanto ottenuto negli ultimi anni, grazie al lavoro svolto sia al Ministero dello Sviluppo Economico che al Ministero delle Politiche Agricole.



## *Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*

Già con la legge di Bilancio 2020, infatti, sono stati estesi, anche alle aziende agricole, i vantaggi fiscali previsti dalla Misura Transizione 4.0, con la formula del credito di imposta in luogo dell'effettuazione del super/iper ammortamento per l'acquisto di beni strumentali.

Con la Legge di Bilancio 2021 la misura è stata poi ulteriormente rafforzata con maggiorazione dei tetti e delle aliquote ed estensione dei crediti fino al 31 dicembre 2022.

Possono attualmente accedere al credito d'imposta tutte le imprese agricole anche in regime forfettario.

Grazie alle risorse del Fondo Next Generation UE il Piano Nazionale Transizione 4.0 può ora contare su una dotazione complessiva di 24 miliardi di euro.

Ricordo che nell'ambito del Piano Nazionale Transizione 4.0 è previsto anche il credito d'imposta per la formazione, cosiddetto Bonus formazione 4.0, il cui fine è favorire lo sviluppo di competenze dei lavoratori, utili per assicurare un efficace utilizzo delle nuove tecnologie applicate ai processi produttivi e ai singoli modelli di business aziendali.

### **Progetto FI.LE. (Filiera legale)**

Nell'ambito del tema dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro agricolo, il Ministero Agricoltura ha collaborato alla realizzazione del progetto FI.LE., finanziato dal Ministero dell'Interno e con capofila la Borsa merci telematica italiana.



## *Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*

Il progetto ha permesso di costruire una piattaforma evoluta di intermediazione legale del lavoro nella filiera del pomodoro e nell'area di Foggia.

Sono coinvolte nell'iniziativa le organizzazioni agricole, sindacali, industriali della filiera che hanno contribuito a testare il software co le aziende.

La piattaforma consente alle aziende agricole una gestione trasparente della manodopera, agevolando la contrattualizzazione e il trasporto dei lavoratori e rappresenta uno strumento utile per le indagini svolte dalle forze dell'ordine per il contrasto del caporalato.

### **Pianificazione dei flussi di manodopera e miglioramento dei servizi per l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro agricolo**

L'Azione prioritaria 4 del Piano per il contrasto al caporalato prevede la pianificazione dei flussi di manodopera e il miglioramento dell'efficacia, della trasparenza e della gamma dei servizi per l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro agricolo prevengono il ricorso al caporalato e ad altre forme d'intermediazione illecita.

Su questi aspetti il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali è da sempre presente in collaborazione continua con il Ministero del Lavoro.



## *Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*

Il Mipaaf, tra l'altro, ha contribuito allo sblocco del DPCM flussi 2020 e sta partecipando alla definizione del DPCM flussi 2021.

Nel 2020 il decreto flussi ha garantito, da un lato, la conversione dei contratti stagionali già in essere, dall'altro l'utilizzo delle 18 mila quote di ingressi stagionali riservate ad agricoltura e turismo.

Per la prima volta si è provveduto, su proposta del Mipaaf, a sperimentare il coinvolgimento delle organizzazioni agricole con una quota riservata di 6mila unità per favorire un aumento delle conversioni degli ingressi in contratti di lavoro sottoscritti.

Una novità risultata estremamente positiva e che, pertanto, sarà riconfermata anche quest'anno.

Infatti, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, illustrando il documento, denominato "Analisi decreto flussi 2020", ha evidenziato che *“tra le quote destinate ai lavoratori stagionali, quelle riservate alla gestione delle domande da parte delle associazioni datoriali in agricoltura - introdotta in via sperimentale nel decreto 2020 per contrastare l'impiego illegale di manodopera straniera - ha dato buon esito, in quanto la quota riservata è stata interamente utilizzata”*

### **Conclusioni**

Possiamo dire che dal 2016, anno di approvazione della legge 199, molta strada è stata fatta.



## *Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*

Il tema dei diritti dei lavoratori è diventato un elemento centrale nella definizione delle politiche agricole.

Il recente accordo sulla riforma della PAC rappresenta un traguardo storico da questo punto di vista.

Accanto alla sostenibilità economica ed ambientale, si inserisce, finalmente, a pieno titolo, anche il tema della condizionalità sociale.

Si sancisce, in modo chiaro, che solo le aziende che rispettano le norme sul lavoro hanno diritto di ricevere i finanziamenti europei.

Mi sono battuto nell'ambito del contesto europeo per raggiungere questo prezioso obiettivo. Sono, infatti, convinto che l'agricoltura del futuro è un'agricoltura competitiva sul mercato, solida dal punto di vista finanziario, rispettosa dell'ambiente, ma anche equa e solidale.

La necessità di competere sul mercato non deve mai far perdere di vista il bene primario che è la dignità degli uomini e delle donne, che ogni giorno lavorano nel settore agroalimentare.



*Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*

Da Ministro dell'agricoltura ho voluto testimoniare un'attenzione particolare anche alla categoria più fragile, quella dei braccianti stagionali, anello debole della filiera e, quindi, più soggetto a potenziali soprusi.

Ritengo il bonus braccianti, introdotto con il decreto Sostegni bis, una misura di grande importanza, che si va ad aggiungere alle altre misure di sostegno già messe in campo per accompagnare le imprese e i lavoratori del mondo agricolo in questa lunga fase di emergenza sanitaria ed economica.

Dobbiamo continuare a sostenere con convinzione il rilancio e lo sviluppo del settore agroalimentare, di cui proprio la pandemia ha messo in luce la centralità per l'economia e per la società del nostro Paese.

Molto c'è ancora da fare sul fronte del contrasto al fenomeno del lavoro nero e del caporalato, ma sono convinto che la strada intrapresa va nella giusta direzione.

L'opera di monitoraggio deve essere ancora più puntuale e mirata, l'azione repressiva ancora più decisa.

Il Protocollo d'Intesa per il contrasto e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato, che firmerò il 14 luglio assieme ai Ministri dell'Interno e del Lavoro e delle politiche sociali e al presidente dell'Anci, rappresenta un altro segnale tangibile della determinazione della nostra battaglia politica.





## *Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*

La Cabina di regia contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani, coordinata dalla Presidenza del Consiglio e alla quale anche il Ministero Agricoltura partecipa attivamente, è un altro luogo privilegiato di confronto per definire azioni incisive di contrasto dell'illegalità, sia in ambito nazionale che internazionale.

Sono convinto, inoltre, della necessità di rafforzare la Rete del lavoro agricolo di qualità, uno strumento che ritengo estremamente valido per diffondere i principi della legalità e della trasparenza ma che ancora vede una partecipazione delle aziende non soddisfacente.

Dobbiamo, quindi, incentivare l'adesione alla Rete anche attraverso meccanismi incentivanti nell'accesso ai bandi pubblici, e rafforzare le strutture provinciali che possono svolgere un ruolo prezioso sul territorio.

Possiamo, inoltre, garantire una migliore circolazione delle informazioni disponibili presso le diverse amministrazioni, anche attraverso l'interoperabilità dei sistemi informatici che può rappresentare un formidabile strumento di conoscenza delle criticità, e delle potenzialità, del sistema.

Sono tutti aspetti che saranno approfonditi in occasione della prossima riunione del Gruppo di lavoro coordinato dal Ministero delle Politiche Agricole nell'ambito del Tavolo per il contrasto al caporalato.

In tale occasione, oltre a fare il punto su quanto già fatto, si potrà riflettere con le altre amministrazioni e soggetti coinvolti sulle future iniziative da intraprendere.



*Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*

Prima di concludere voglio ricordare che per rendere davvero vincente la lotta contro lo sfruttamento delle lavoratrici e dei lavoratori abbiamo bisogno del continuo e indispensabile supporto delle organizzazioni sindacali, con le quali il confronto è sempre aperto e improntato al massimo ascolto e alla collaborazione reciproca.

E abbiamo bisogno del supporto e della condivisione di intenti delle associazioni agricole, che si stanno caratterizzando per una sensibilità sempre più marcata dal punto di vista della tutela delle condizioni di lavoro delle donne e degli uomini impegnate nelle attività agricole. Sono convinto che assieme possiamo fare molta strada.

In questo percorso siamo pronti a recepire ogni utile indicazione che il Parlamento e, in particolare, la vostra Commissione vorrà farci pervenire. Grazie.

Roma, 6 luglio 2021



**per l'audizione di rappresentanti del CNEL  
dinanzi alla Commissione parlamentare di inchiesta  
sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento  
e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati**

16 settembre 2021







*Consiglio Nazionale  
dell'Economia e del Lavoro*

IL PRESIDENTE

(audizione del 16 settembre 2021)

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, comma 1, lettera f) della citata legge secondo cui 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";

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;

VISTO il Regolamento degli Organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del CNEL il 17 luglio 2019, in particolare l'articolo 18, (*Procedure semplificate*);

VISTA la nota 9 settembre 2021 del Sen. Giancaludio Bressa, Presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati, di richiesta della disponibilità del Presidente del Cnel a partecipare il giorno 16 settembre 2021 ad una audizione informale su dette tematiche;

VISTO l'atto di iniziativa legislativa DDL 36/C-19 corredato dalla relazione illustrativa e tecnica, concernente *“Disegno di legge di ratifica della Convenzione sulla sicurezza e la salute nell'agricoltura, n. 184, adottata il 21 giugno 2001 dalla Conferenza generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, convocata a Ginevra dal Consiglio di amministrazione dell'Ufficio internazionale del lavoro ed ivi riunitasi il 5 giugno 2001 per la sua ottantanovesima sessione”*;

VISTO l'Ordine del giorno ODG 383/C-19 dell'*Organismo di coordinamento delle politiche di integrazione degli immigrati*, recante *“Emersione degli stranieri soggiornanti in condizione irregolare”*;

VISTO il documento di Osservazioni e Proposte OSP 381 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”*;

VISTO il verbale della seduta del 9 settembre 2021 della Commissione Informazione e Lavoro del CNEL;

VISTI i verbali degli Uffici di Presidenza delle sedute del 3 e 15 settembre 2021;

SENTITO il Segretario generale, Cons. Paolo PELUFFO,

#### ADOTTA

*L'unita Memoria per l'audizione di rappresentanti del CNEL dinanzi la Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati.*

Prof. Tiziano Treu

**MEMORIA PER L’AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DEL CNEL  
DINANZI ALLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SULLE CONDIZIONI DI LAVORO IN ITALIA, SULLO SFRUTTAMENTO  
E SULLA SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO PUBBLICI E PRIVATI**

Il tema della salute e della sicurezza sul lavoro nell’ultimo anno e mezzo ha largamente coinciso con la definizione degli strumenti da attivare per tutelare i lavoratori di fronte al dramma della pandemia e alla necessità del ritorno alla produzione dopo il fermo forzato imposto dal virus. Ma nel nostro Paese il problema viene da lontano e riguarda la strutturale carenza – segnalata da anni - di una strategia nazionale per la salute, la prevenzione e la protezione sul lavoro. Vi è una endemica insufficienza degli investimenti che sarebbero necessari per accrescere la conoscenza delle esatte dimensioni di fenomeni drammatici (gli infortuni sul lavoro), tanto diffusi quanto inaccettabili in un Paese evoluto, e per acquisire una maggiore consapevolezza dei rischi connessi all’insorgenza delle malattie professionali. Più in generale, molto resta da fare per rafforzare la capacità dei lavoratori di adattarsi fruttuosamente alle innovazioni e alle rapide trasformazioni che investono il mondo lavoro.

Negli ultimi anni, inoltre, in alcuni specifici settori produttivi si è assistito allo sviluppo di gravi fenomeni di intermediazione illegale della forza lavoro, spesso collegati alla concentrazione su determinati territori di manodopera straniera, non sempre in possesso dei requisiti di regolarità<sup>1</sup>. Il problema del contrasto alle pratiche di caporalato e dell’adeguata attuazione della legge n. 199/2016 si affianca a quello della piena esecuzione dell’impianto normativo vigente in materia di salute e sicurezza sul lavoro e della relativa attuazione, che a sua volta si innesta su quello, enorme, della diffusione del “lavoro irregolare”. Le diverse *species* (“lavoro nero”, “lavoro sommerso”, “lavoro invisibile”, “lavoro difforme”) si riconducono tutte ad un rapporto di lavoro rispetto al quale (articolo 1 della legge 18 ottobre 2001, n. 383) non sono adempiuti, in tutto o in parte, gli obblighi vigenti in materia amministrativa, fiscale, previdenziale ed assicurativa. La violazione degli obblighi che regolano l’esercizio di un’attività in sé lecita può essere totale (evasione) - e si parla generalmente di “lavoro nero” o “sommerso” - oppure parziale (elusione) - e si assiste al “lavoro difforme”, o “simulato”, o “grigio”.

---

<sup>1</sup> Sul punto, si veda l’Ordine del giorno 383/C19 formulato dall’Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione degli immigrati istituito presso il CNEL, deliberato dall’Assemblea del 22 aprile 2020.

La irregolarità del rapporto di lavoro è strettamente legata alla piaga degli infortuni sul lavoro. La frequenza delle irregolarità rilevate e la gravità delle conseguenze prodotte in termini economici, sociali e di vite umane, pongono di coordinamento non in primo piano un aspetto culturale di fondo, che riguarda il “terreno di gioco” su cui lavoratori e datori di lavoro si incontrano: la centralità che nella società deve avere la promozione dell’educazione alla legalità in materia di lavoro, e di contrasto alla mentalità elusiva delle tutele e delle regole. Non si tratta solo di difendere la parte tradizionalmente più debole del rapporto di lavoro (il lavoratore); occorre trasmettere l’idea che una impresa che rispetta le regole è sana ed è per questo meritevole di tutela e sostegno rispetto alle concorrenti sleali che fondano il loro vantaggio sul gioco al ribasso.

Per approfondire la conoscenza del fenomeno in un’ottica comparata, Eurostat ha sviluppato un sistema omogeneo con riferimento alle tredici sezioni Nace<sup>2</sup> di attività economica e con criteri classificati secondo la codifica Esaw<sup>3</sup>, nell’ambito di un progetto nato proprio con l’obiettivo di utilizzare codici uniformi per la registrazione dei dati relativi agli accadimenti infortunistici, per costruire un sistema comune di analisi delle cause degli infortuni<sup>4</sup>. Ciò dovrebbe rappresentare uno strumento conoscitivo in direzione dei principi contenuti nella Direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell’UE.

Per analizzare e paragonare i dati relativi ai livelli infortunistici degli Stati membri, Eurostat raccomanda l’utilizzo a livello nazionale di un importante indicatore, il tasso standardizzato di incidenza infortunistica, che rappresenta il numero di incidenti sul lavoro occorsi durante l’anno per 100.000 occupati, e che viene opportunamente corretto per tener conto dell’influenza delle differenti strutture economiche dei Paesi<sup>5</sup>. Per quanto riguarda gli infortuni mortali, allo scopo di fornire tassi di incidenza comparabili, nel calcolo dei tassi standardizzati riferiti agli Stati membri vengono esclusi gli incidenti stradali e occorsi a bordo di qualsiasi mezzo di trasporto, in quanto in alcuni Stati essi non vengono registrati come infortuni sul lavoro.

Le ultime statistiche rese disponibili da Eurostat fanno purtroppo riferimento solo all’anno 2018, e per l’Italia rilevano:

---

<sup>2</sup> *Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne.*

<sup>3</sup> *European Statistic of Accidents at Work.*

<sup>4</sup> INAIL – Confronto Italia-Europa dati Eurostat, 2018.

<sup>5</sup> Eurostat elabora, per ciascun Stato membro, un indicatore per correggere la distorsione derivante dalla presenza di differenti strutture produttive nazionali, assegnando ad ogni settore economico la stessa ponderazione a livello nazionale di quella totale dell’Unione Europea.



- un indice di 1,04 per gli infortuni mortali (stradali esclusi), al di sotto di quello dell'UE (1,27);
- un indice di 2,70 per gli infortuni mortali (stradali compresi), superiore a quello dell'UE (2,21);
- 1.066 infortuni non mortali (stradali esclusi) per 100.000 occupati, al di sotto del dato UE (1.568);
- 1.383 infortuni non mortali (stradali compresi) per 100.000 occupati, al di sotto del dato UE (1.769).

A livello nazionale esistono dati più recenti. L'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) nel 2020 ha ricevuto 571.198 denunce di infortunio sul lavoro, in calo dell'11,4% rispetto ai 644.993 del 2019, e 1.538 denunce con esito mortale, 333 in più rispetto ai 1.205 casi del 2019 (+27,6%)<sup>6</sup>. Circa un quarto del totale delle denunce e un terzo dei casi mortali sono dovuti al contagio da *covid-19* che l'Istituto inquadra per l'aspetto assicurativo nella categoria degli infortuni sul lavoro<sup>7</sup>, equiparandone la causa virulenta a quella violenta tipica degli eventi infortunistici, come avviene peraltro per altre affezioni morbose.

Tra i settori economici della gestione "industria e servizi", quello della "sanità e assistenza sociale" si distingue per il marcato incremento delle denunce di infortunio in occasione di lavoro, che in circa tre quarti dei casi hanno riguardato il contagio. Il fenomeno non ha interessato solo il personale sanitario, ma tutte le categorie alle quali appartengono i lavoratori che durante lo stato di emergenza sanitaria con le relative chiusure e restrizioni hanno continuato a svolgere la propria attività. Naturalmente, mentre per i primi vige la presunzione semplice di origine professionale della malattia, sono considerati esposti a elevato rischio di contagio tutti i lavoratori che prestano un servizio caratterizzato da costante contatto con il pubblico/utenza. Inoltre, va ricordato che i presupposti per il riconoscimento del diritto alle prestazioni assicurative sono diversi da quelli che accertano la responsabilità penale e civile.

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), il soggetto istituzionale che esercita e pianifica la vigilanza sul rispetto della normativa in materia di lavoro ed assicurazioni sociali obbligatorie, coordinandosi con le ASL per gli aspetti che riguardano la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, è il punto di riferimento per l'informazione, l'interpretazione e l'applicazione della normativa in materia di lavoro. Occorre qui prendere atto delle difficoltà finora riscontrate

<sup>6</sup> <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-dati-inail-2021-giugno-luglio-pdf.pdf>

<sup>7</sup> D. l. n. 18/2020, articolo 42.

nell'assolvimento, da parte dell'INL, del ruolo di agenzia ispettiva unica, e nell'esercizio delle funzioni di coordinamento dei compiti svolti da altri soggetti istituzionali, esercizio che avrebbe dovuto essere, secondo il legislatore, uno dei principali obiettivi della riforma del 2015.

I rapporti annuali dell'Ispettorato<sup>8</sup>, mentre forniscono un quadro dell'attività di vigilanza svolta, evidenziano come i risultati di tale attività siano strettamente legati all'evoluzione del mercato del lavoro nei diversi settori economici e sul territorio. L'analisi dei dati complessivi riguardanti l'esito dei controlli traccia un quadro interessante sia delle principali tendenze della domanda e dell'offerta di lavoro nel Paese, sia dei più rilevanti fenomeni patologici che lo caratterizzano. Il Rapporto INL 2020<sup>9</sup> ha evidenziato che solo nell'anno considerato circa 62.000 individui sono stati interessati da lavoro nero e irregolare, caporalato, forme di evasione fiscale e truffe contributive, gravi violazioni in materia di salute e sicurezza. I dati 2020<sup>10</sup> mostrano come la maggior parte degli illeciti sia stata rilevata nei seguenti ambiti produttivi:

- Servizi di alloggio e ristorazione: 73,74% di irregolarità
- Logistica, trasporto e magazzinaggio: 71%
- Attività artistiche, sportive e di intrattenimento: 69,74%
- Settore edilizia: 67%
- Agricoltura: 57,9%

Nel 2020 sono stati identificati 22.266 lavoratori in nero e si è registrata una media di lavoratori irregolari cresciuta al 4,4% (nel 2019 il tasso era del 3,6%). Inoltre, ci sono stati 15.857 recuperi previdenziali (a fronte dei 12.485 nel 2019), mentre il tasso di irregolarità per le aziende è rimasto al 70%. In ben 55.644 aziende sono stati riscontrati illeciti<sup>11</sup>. Va segnalato che in alcuni settori, rispetto al 2019, il 2020 ha fatto registrare un lieve decremento del tasso di irregolarità del 2,17%<sup>12</sup>, in agricoltura, nell'industria e nell'edilizia, e che la riduzione è stata molto contenuta nel settore terziario; va anche ricordato che il 2020 è stato l'anno del blocco produttivo e della mobilità.

Dal Rapporto si evince che *“le irregolarità nei settori che portano servizi alle imprese sono riconducibili, quasi sempre, a forme illecite di esternalizzazione ed interposizione*

---

<sup>8</sup> I Rapporti annuali sono redatti in adempimento a quanto previsto dall'art. 20 della Convenzione OIL C81 dell'11 luglio 1947, Studi e Statistiche (ispettorato.gov.it)

<sup>9</sup> <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/studiestatistiche/Documents/Rapporto-annuale-attivita-di-tutela-e-vigilanza-2020-signed.pdf>

<sup>10</sup> Rapporto annuale delle attività di tutela e vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, 2020, Rapporto-annuale-attivita-di-tutela-e-vigilanza-2020-signed.pdf (ispettorato.gov.it)

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 3-4.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 16.

*di lavoro*". A colpire è il fatto che qualunque sia il settore o il codice Ateco in cui operano le aziende, la percentuale di irregolarità rilevata non scenda mai sotto il 50%. Oltre alle verifiche realizzate sulla base di segnalazioni o denunce provenienti da organizzazioni sindacali, figure di rappresentanza specifica (RLS/RLST) o da singoli lavoratori (che nell'anno 2020 sono state ben 27.000<sup>13</sup>), ve ne sono anche alcune di carattere preventivo disposte direttamente dall'INL; anche in questo caso le percentuali non cambiano e restano allarmanti. I dati evidenziano inoltre che la grandissima maggioranza (il 96%) delle aziende che hanno ricevuto le ispezioni - in quanto risultanti già in posizione di irregolarità, confermatasi dopo l'accertamento ispettivo - e sono state reputate irregolari ha aderito alla "conciliazione monocratica", una procedura avviata nell'ambito dell'intervento ispettivo o a seguito di denuncia e che permette la definizione dell'accertamento senza sanzioni, con strumenti di tutela sostanziale, e cioè semplicemente con l'adempimento retributivo e contributivo previsto nel verbale.

Le parti sociali hanno da sempre posto particolare attenzione ai temi della sicurezza<sup>14</sup>. Meno di due anni fa questo Consiglio, in occasione di una audizione informale presso la XI Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera, ha illustrato la propria posizione in merito alle proposte contenute nel disegno di legge AC 1266 concernente modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 nonché altre disposizioni sulla vigilanza, la salute e la sicurezza sul lavoro, la prevenzione e l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali<sup>15</sup>. L'analisi prendeva le mosse dalla grave situazione infortunistica nel Paese e dal correlato fenomeno delle morti sul lavoro, segnale di una diffusa anomalia del nostro sistema produttivo che investe l'organizzazione delle condizioni di lavoro in un numero ancora troppo grande di imprese, sebbene con maggiore concentrazione riscontrabile in talune tipologie, dimensioni e in taluni specifici settori di attività. Corre l'obbligo osservare che, indipendentemente dal fatto che il disegno di legge sopra richiamato risulti ancora fermo in Commissione a tre anni di distanza dalla sua presentazione, la situazione generale in materia di salute e sicurezza sul lavoro

<sup>13</sup> I lavoratori possono richiedere l'intervento dell'Ispettorato per segnalare irregolarità nel rapporto lavorativo (es. lavoro nero, retribuzioni non pagate, orario di lavoro non conforme al contratto, mancati riposi, etc.), o quando temono per la loro sicurezza sui luoghi di lavoro.

<sup>14</sup> Si vedano ad esempio il Patto per la salute e la sicurezza sul lavoro, sottoscritto da CGIL, CISL e UIL il 24 maggio 2021, o le osservazioni formulate dalle Organizzazioni datoriali in occasione di un incontro con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali del settembre 2019, o anche l'accordo di attuazione del cosiddetto "Patto della fabbrica", sottoscritto il 10 dicembre 2018 da Confindustria, CGIL, CISL e UIL.

<sup>15</sup> <https://www.cnel.it/Documenti/Audizioni-del-Presidente>

non sembra nel frattempo migliorata, anzi le segnalazioni di incidenti mortali avvenuti in occasione di lavoro si susseguono con preoccupante intensità. Dopo la fase acuta della crisi epidemica, i dati sulla crescita macroeconomica appaiono incoraggianti e forieri di buone prospettive per il consolidamento della ripresa. A fronte di un motore produttivo che aumenta progressivamente i giri, è doveroso interrogarsi sulle iniziative necessarie per evitare che la ripresa generi, accanto all'auspicata crescita del PIL, anche un arretramento sul fronte della sicurezza e della tutela della salute della forza lavoro impegnata a far correre l'economia. Come ha di recente ricordato il ministro Orlando, gli infortuni sul lavoro incidono pesantemente sul PIL perché gravano sul sistema sanitario, su quello previdenziale, su quello assicurativo, su quello amministrativo e su quello giudiziario, oltre - aggiungiamo noi - a rappresentare la spia dell'esistenza di un pezzo di sistema produttivo che pratica forme di concorrenza sleale a spese della parte sana del mondo imprenditoriale, le cui conseguenze si scaricano sullo stato sociale e in definitiva sulla collettività.

Sotto tale aspetto il CNEL ritiene ancora pienamente valida la disamina - a suo tempo consegnata alla XI Commissione - che suggeriva di ricercare l'origine delle perduranti problematiche in materia di salute e sicurezza (nel quale vanno ricomprese anche le situazioni che permangono al di sotto della soglia di attenzione istituzionale a causa delle omesse denunce) nella estensione del fenomeno del lavoro sommerso e nella instabilità e frammentazione delle tipologie contrattuali. Come già segnalato, l'azione pubblica di prevenzione e contrasto dei fattori di rischio nei contesti lavorativi incontra un ostacolo nella dispersione delle competenze su una pluralità di soggetti e di livelli istituzionali, non sempre coordinati fra loro. Si ritiene pertanto auspicabile l'avvio di un processo di revisione del sistema, frutto di un confronto fra istituzioni e parti sociali, ispirato alla necessità di armonizzare le funzioni dei diversi soggetti che, a vario titolo, sono impegnati nell'attività di vigilanza in materia di salute, sicurezza e tutela della legalità nel lavoro, ai fini del potenziamento dell'efficacia e dell'efficienza del servizio pubblico reso. La drastica riduzione degli infortuni sul lavoro e del loro indice di gravità passa anche attraverso un migliore coordinamento, a livello 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, la cui attività

viene oggi svolta secondo linee guida definite rispettivamente in sede ministeriale e regionale.

In questo quadro, appare centrale l'attuazione di quanto previsto nel PNRR in materia di politiche attive del lavoro e occupazione, con specifico riguardo al Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso di cui alla missione 5, componente 1, riforma 1,2. Com'è noto, entro il 2022 il nostro Paese dovrà definire un programma di azione nazionale che andrà realizzato compiutamente entro il 2024 - volto a rafforzare l'attività di contrasto al lavoro sommerso nei diversi settori dell'economia, con un approccio interistituzionale e facendo tesoro dell'esperienza acquisita nel campo dell'agricoltura con il "Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022)". In estrema sintesi, ricordiamo i punti salienti del Piano:

- miglioramento delle tecniche di raccolta e delle modalità di condivisione delle informazioni sul lavoro sommerso;
- introduzione di misure dirette e indirette per incentivare l'emersione delle situazioni irregolari;
- campagna di sensibilizzazione rivolta ai datori di lavoro e ai lavoratori, con il coinvolgimento attivo delle parti sociali;
- struttura di *governance* che assicuri una efficace implementazione delle azioni.

Anche alla luce dei passaggi appena ricordati, quindi, si comprende come sia cruciale che il CNEL venga coinvolto istituzionalmente e a pieno titolo nel Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, previsto dall'articolo 3 del decreto semplificazioni, con funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR. Peraltro, mette conto segnalare che proprio in questa fase il Consiglio sta già procedendo ad attivare autonomamente una serie di iniziative delle parti sociali finalizzate al monitoraggio permanente dell'attuazione dei progetti contenuti nel PNRR, con specifico riguardo ai temi di più stretta pertinenza. Fra essi vi è anche la sezione del PNRR dedicata a lavoro e occupazione, nell'ambito della quale una specifica finestra di attenzione sarà riservata al problema del lavoro sommerso ed alle molteplici implicazioni che la sua anomala e consolidata diffusione comporta nel nostro Paese. È implicito, ad avviso del CNEL, che tutte le possibili azioni di contrasto ai fenomeni elusivi in termini di regolarità lavorativa muovono dal presupposto della assoluta necessità di rafforzare le strutture pubbliche di

vigilanza e controllo, ad iniziare dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Proprio in riferimento 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. Ricordiamo che, al fine di incrementare del 20% le ispezioni nel 2024 rispetto alla media del triennio 2019-2021, il PNRR ha previsto l'assunzione di circa 2.000 nuovi ispettori i quali, tuttavia, serviranno in larga parte a bilanciare le uscite previste nel prossimo triennio. Tale personale dovrà essere adeguatamente formato e messo in condizione di operare, supportandone in tutti modi necessari l'attività.

La centralità del problema della salute e della sicurezza sul lavoro richiede a tutti gli attori politici e sociali la capacità di prendere consapevolezza della sua complessità come fattore tecnicamente implicito alla legislazione e, di conseguenza, della necessità di introdurre soluzioni in grado di favorire l'accessibilità ai temi della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, facilitando al massimo l'attuazione delle norme, sia per gli aspetti di pertinenza dei datori di lavoro, che dei lavoratori. Occorre per questo immaginare una strategia di interventi articolati su più fronti, ma coordinati fra loro in modo organico. È auspicabile evitare appesantimenti burocratici che potrebbero dare più importanza agli adempimenti amministrativi e formali piuttosto che a quelli di carattere organizzativo. È importante riconoscere la diversa tensione che si registra all'interno del sistema produttivo in relazione ai rischi connessi allo svolgimento dell'attività lavorativa, indirizzando maggiormente le risorse e le azioni di intervento verso gli ambiti e i settori nei quali si registrano le maggiori criticità. Non vanno tuttavia trascurati i rischi di una inadeguata organizzazione del lavoro in termini di stress lavoro-correlato (ritmi di lavoro, carichi di lavoro, non chiarezza di ruolo, scarsa formazione, ecc.).

I dati INAIL e ISTAT evidenziano che il numero maggiore di infortuni, anche con esito mortale, si verifica in imprese di piccole dimensioni che svolgono attività prevalentemente in appalto (spesso anche a basso costo) e in settori di attività caratterizzati da contenuti professionali non particolarmente elevati. È quindi ipotizzabile che parte degli infortuni sul lavoro sia legata più alle peculiari caratteristiche del ciclo produttivo e alla scarsa diffusione della cultura della sicurezza in determinate realtà lavorative, piuttosto che a una deliberata volontà di infrangere le prescrizioni imposte dalla normativa. Per questo il

CNEL ha sostenuto la necessità di alimentare e rafforzare il sistema relazionale e partecipativo all'interno delle aziende di tutte le dimensioni ed operanti in tutti i settori produttivi. L'azione congiunta e frutto di confronto costante tra parte datoriale e rappresentanze (di natura contrattuale e tecnica RSA/RSU-RLS/RLST) costituisce un valore aggiunto non solo ai fini del rispetto delle prescrizioni in materia di salute e sicurezza (come ad es. quelle sulla formazione), ma anche dei risultati effettivamente conseguiti in termini di miglioramento organizzativo all'interno di ciascuna unità produttiva. Si pone semmai un problema di effettiva estensione del ruolo e delle funzioni del responsabile per la sicurezza sul lavoro nelle piccole realtà lavorative. Vi è peraltro da segnalare che dove il confronto fra le parti sociali si è sviluppato in modo costruttivo e strutturato, i risultati in termini di sicurezza dei lavoratori non sono mancati. L'esempio recente più eclatante, citato anche nel rapporto ILO 2020, è rappresentato dai Protocolli interconfederali anti *covid* sottoscritti dal marzo 2020 in poi, nel pieno di una situazione emergenziale a cui nessuno era preparato, e grazie ai quali il sistema produttivo ha potuto superare la fase più difficile della pandemia e la stagione più dura degli ultimi decenni.<sup>16</sup>

Da questo punto di vista, appare poco incoraggiante il fatto che se la rappresentanza tecnica (interna o territoriale) in materia di salute e sicurezza è garantita nella quasi totalità delle aziende, la maggior parte delle imprese italiane al di sotto di una certa soglia dimensionale risultano prive di rappresentanze interne, come è stato evidenziato dalle stesse parti sociali presenti al CNEL nel Rapporto sul mercato del lavoro 2019. Qui, nel capitolo specificamente dedicato all'analisi della contrattazione di secondo livello in base alle risultanze delle banche dati detenute dalle parti sociali<sup>17</sup>, si evidenzia come la contrattazione di secondo livello risulti limitata a un quinto della platea complessiva delle imprese in tutti i settori, mentre il tasso di copertura dei lavoratori interessati nei vari settori contrattuali permette di evincere che il numero maggiore di lavoratori coperti sono quelli del Commercio (23%) seguiti da quelli del Credito (16%), dei Trasporti (14%), delle Aziende dei Servizi (14%) e del settore Meccanico (11%). Risultati non difforni si ricavano appena pochi anni prima (2015) dal Report Intermedio CNEL-ISTAT su "Produttività, struttura e performance delle imprese esportatrici, mercato del lavoro e contrattazione integrativa", basato sulle rilevazioni del Sistema Informativo

<sup>16</sup> Protocollo condiviso di aggiornamento delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus *sars-cov-2/covid-19* negli ambienti di lavoro del 14 marzo 2020, aggiornato il 24 aprile 2020 e, infine, il 6 aprile 2021.

<sup>17</sup> <https://www.cnel.it/Documenti/Rapporti>, Rapporto 2019, pp. 331-373.

ISTAT della Contrattazione Aziendale (SICA), dove il campione di imprese analizzato evidenziava come solo il 21,2% delle imprese nazionali fosse coinvolto da contrattazione collettiva di secondo livello.

Anche l'esperienza della pandemia da *covid-19* dimostra che il ruolo della contrattazione collettiva nazionale e di secondo livello si rivela importante nel prevedere l'adozione di misure e iniziative specifiche – da calare a livello aziendale – che favoriscano la diffusione della cultura della prevenzione, della salute e della sicurezza nelle unità produttive, presupposto essenziale per creare le condizioni favorevoli a un'applicazione diffusa e consapevole delle norme esistenti e delle specifiche intese sottoscritte a livello nazionale dalle parti sociali<sup>18</sup>. Sotto tale riguardo le parti sociali condividono la convinzione che la contrattazione collettiva e, in generale, i sistemi partecipativi contribuiscano ad accrescere e rafforzare il senso di responsabilità sociale di tutti gli attori del sistema produttivo, a cominciare proprio dai temi cruciali, tra loro correlati, della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, del rispetto per l'ambiente e dello sviluppo sostenibile delle attività produttive. Proprio la vicenda della pandemia pone il Paese di fronte alla necessità di predisporre misure di prevenzione e di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori anche con riferimento ai rischi biologici i quali, come è noto, appaiono più elevati in ambienti confinati e a contatto con sostanze dannose<sup>19</sup>.

Come sottolineato nel citato Rapporto CNEL 2019<sup>20</sup>, si tratta di argomenti che trovano nel sistema relazionale definito dai CCNL "l'ambito più consono per attuare quanto disposto sul piano normativo e per garantire un miglioramento continuo di tali aspetti". Nello stretto vincolo di interdipendenza che lega le condizioni di lavoro definite nei contratti collettivi al tema della prevenzione antinfortunistica negli ambienti di lavoro risiede forse il contributo più originale ed efficace che le parti sociali sono oggi in grado di rendere alla discussione sul problema della sicurezza del lavoro, laddove 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 (...)"<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> <https://www.cnel.it/Documenti/Rapporti>, Rapporto 2020, cap. 4, pp. 89 e ss.

<sup>19</sup> Questo tema della stretta interrelazione fra tutela della salute dei lavoratori e dell'ambiente di lavoro, con specifico riferimento al rischio biologico, sarà oggetto di specifico approfondimento nel quadro di una collaborazione del CNEL con la Società Italiana di Medicina Ambientale.

<sup>20</sup> Cit., p. 367.

<sup>21</sup> Cit., p. 372.



È inevitabile che si tocchi l'annosa questione della rappresentatività dei soggetti negoziali che firmano gli accordi collettivi nei quali sono definite le clausole di organizzazione della produzione che hanno impatto sulla tutela della salute e sulla prevenzione e protezione sul lavoro. Questo Consiglio sta sviluppando alcune riflessioni che emergono dallo studio del materiale depositato e classificato presso l'Archivio contratti<sup>22</sup>, una autentica miniera informativa. Con oltre 900 accordi di contrattazione collettiva nazionale vigenti nei diversi settori del lavoro privato, l'Italia rappresenta – crediamo – un caso unico nel panorama internazionale: da un lato, infatti, si rileva una notevolissima diffusione della contrattazione nazionale di primo livello, di per sé una cosa buonissima che permette al nostro Paese di vantare un tasso medio di copertura contrattuale dei lavoratori fra i più elevati d'Europa (anche se la media nasconde situazioni settoriali piuttosto disomogenee). Dall'altro lato, registriamo la presenza nel panorama contrattuale nazionale di una pluralità di soggetti negoziali, sia di parte datoriale che sindacale, dei quali non si conosce l'effettivo grado di rappresentatività, malgrado già da diversi anni le parti sociali abbiano definito protocolli dettagliati per la misurazione e la certificazione della rappresentatività ai fini della stipula dei contratti collettivi nazionali. Ma l'incompletezza di queste regole (manca infatti del tutto, allo stato attuale, uno schema di procedura per calcolare la rappresentatività dei soggetti di parte datoriale) e la necessità di dare attuazione degli aspetti già definiti (il cosiddetto Testo Unico della Rappresentanza per le organizzazioni rappresentative dei lavoratori attende da quasi 8 anni di essere applicato) lascia per il momento aperto il campo alla più assoluta libertà rappresentativa. All'origine della scarsa diffusione della cultura della prevenzione e della salute e sicurezza a livello aziendale può sussistere - fra le molteplici cause in un Paese complesso come il nostro - anche la latenza o l'insufficienza di previsioni contrattuali desumibili dagli accordi nazionali in riferimento ai sistemi partecipativi e alla definizione di clausole di responsabilità sociale delle imprese che applicano determinati CCNL.

Per fare un solo esempio virtuoso, si pensi al recente CCNL metalmeccanici sottoscritto da Federmeccanica, CGIL, CISL e UIL il 5 febbraio 2021 e alle previsioni innovative che esso contiene in materia di salute e sicurezza: dall'avvio dei cosiddetti *break* formativi aziendali al potenziamento del ruolo della Commissione paritetica nazionale salute e sicurezza, dalla rilevazione dei

---

<sup>22</sup>[https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/Reports/CCNL/13%C2%B0\\_report\\_CCNL\\_vigenti\\_30\\_06\\_2021.pdf?ver=2021-07-20-144756-037](https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/Reports/CCNL/13%C2%B0_report_CCNL_vigenti_30_06_2021.pdf?ver=2021-07-20-144756-037)

casi di *near-miss* all'adozione del metodo *Root Cause Analysis* per interpretare l'evento lesivo e identificare le cause che lo hanno provocato<sup>23</sup>.

Analogo livello di qualità delle misure previste in materia di salute e sicurezza si riscontra nel CCNL metalmeccanici per le piccole e medie imprese sottoscritto da CONFAPI-CGIL-CISL-UIL il 26 maggio scorso, dove emerge la volontà delle parti di affrontare il tema secondo un approccio che stimoli un effettivo processo di introiezione da parte dei lavoratori dei rischi lavoro-correlati e dei conseguenti comportamenti da adottare come normale prassi di attività quotidiana; di qui la scelta di puntare su una dimensione capillare del processo formativo in azienda nell'ambito di ciascun segmento di processo produttivo, con la previsione di un *feedback* da parte dei destinatari della formazione che fornisca un riscontro oggettivo e misurabile dell'efficacia degli insegnamenti impartiti.

Nello stesso tempo abbiamo ben presenti i contenuti di altri accordi nazionali depositati al CNEL e firmati da altri soggetti, i cui *standard* di riferimento in materia di clausole per la tutela della salute e della sicurezza appaiono purtroppo profondamente diversi, anche se incidono nello stesso settore produttivo di quelli ricordati in precedenza. Parliamo di accordi collettivi pienamente vigenti, che fino a poco tempo fa rappresentavano una sorta di territorio inesplorato della contrattazione, ma dei quali oggi possiamo finalmente conoscere la reale estensione applicativa nei rispettivi settori produttivi grazie al capillare lavoro di messa a sistema delle banche dati sulla contrattazione di CNEL e INPS (che presto sarà esteso anche a quella del Ministero del lavoro) che ha portato alla creazione, presso il CNEL, dell'Anagrafe Unica Nazionale dei contratti collettivi di lavoro<sup>24</sup>.

Proprio in direzione dell'attivazione e del potenziamento di questa banca nazionale dati, integrata fra diverse amministrazioni pubbliche, si è mosso il CNEL presentando in Parlamento due anni fa una proposta di legge per l'attribuzione di un codice alfanumerico unico a ciascun contratto collettivo nazionale di lavoro depositato a norma di legge dalle parti firmatarie: proposta dalla quale è scaturita la disposizione ora contenuta nell'art. 16-*quater* del decreto-legge n. 76/2020 che, una volta a regime, consentirà di censire in modo

---

<sup>23</sup> Per una disamina dei contenuti del contratto, Notiziario CNEL n. 1/2021, [https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/NotiziariCcnl/2021/Notiziario%20Mercato%20Lavoro\\_1\\_2021.pdf?ver=2021-03-05-092733-787](https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/NotiziariCcnl/2021/Notiziario%20Mercato%20Lavoro_1_2021.pdf?ver=2021-03-05-092733-787)

<sup>24</sup> Tale Anagrafe è strutturata in modo da consentire la "pesatura" dei CCNL in termini di lavoratori coinvolti e di aziende interessate; <https://www.cnel.it/Archivio-Contratti>.

univoco i contratti collettivi esistenti e, per tale via, contribuirà al tracciamento dei c.d. “contratti pirata” che alterano la regolare concorrenza tra imprese fissando condizioni economiche e normative inferiori a quelle previste dai CCNL sottoscritti dalle organizzazioni sindacali datoriali e dei lavoratori maggiormente rappresentative. In proposito, vale la pena sottolineare che l’istituzione del codice unico dei CCNL potrà rappresentare anche un valido supporto per l’operato degli organi di vigilanza al fine di contrastare i fenomeni elusivi, inclusi quelli che riguardano gli adempimenti in materia di salute e sicurezza; ricordiamo che lo stesso Ispettorato Nazionale del Lavoro aveva a suo tempo (circolare n. 3/2018) ribadito l’importanza di utilizzare la contrattazione leader, vale a dire quella sottoscritta dalle sigle sindacali che rappresentano maggiormente i lavoratori, quale parametro di riferimento per accertare la eventuale sussistenza di fenomeni di dumping.

In attesa e nell’auspicio che i meccanismi di misurazione della rappresentatività sindacale e datoriale definiti dalle parti sociali consentano di creare i presupposti per un riallineamento qualitativo verso l’alto degli accordi nazionali vigenti, a vantaggio di un miglioramento generalizzato delle condizioni di lavoro e dei processi organizzativi in funzione della produttività, si ritiene utile ed opportuno che le stesse parti sociali inizino a confrontarsi sulla possibilità di definire un sistema di classificazione degli accordi collettivi che tenga conto anche della qualità dei contenuti delle clausole negoziali in relazione a una griglia di indicatori, sia di natura retributiva che giuridica, considerati significativi. Siamo consapevoli che si tratta di un’operazione da condurre con cautela, anche in riferimento al fatto che la contrattazione collettiva è un fenomeno in continua evoluzione, per sua natura caratterizzato da una forte flessibilità e adattabilità di contesto; dunque, la scelta di parametri qualitativi dei CCNL va sempre commisurata alle caratteristiche peculiari del settore produttivo di riferimento e alle specifiche contingenze che, in una determinata fase storica, possono aver determinato maggiore o minore attenzione ad aspetti specifici del sistema di tutele e garanzie disciplinate contrattualmente. Le misure adottate in materia di salute, sicurezza e prevenzione antinfortunistica vadano senz’altro ascritte fra gli indicatori realmente affidabili ai fini dell’adozione di una metodologia di classificazione qualitativa dei CCNL, che supporti il sistema produttivo nella ricerca dei fattori di alterazione del mercato dai quali possano scaturire pratiche di concorrenza sleale il cui peso sociale si scarica impropriamente sull’intera collettività.

A conclusione della presente disamina, il CNEL ribadisce alla Commissione il proprio impegno istituzionale in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro, attraverso il quale intende concorrere al miglioramento complessivo delle condizioni di lavoro nel nostro Paese e alla drastica riduzione del numero di incidenti sul lavoro, spesso purtroppo con esito mortale.

In particolare, questo Consiglio segnala l'opportunità di:

1) monitorare gli effetti della normativa di contrasto allo sfruttamento illegale della manodopera, con particolare riguardo ai settori produttivi che presentano i maggiori rischi di diffusione del fenomeno. In tal senso, le parti sociali intendono continuare a verificare le risultanze dell'attuazione del Piano triennale 2020-2022 di contrasto allo sfruttamento in agricoltura e al caporalato, nonché gli effetti del decreto per l'emersione del lavoro irregolare varato nell'estate 2020, già oggetto di un primo approfondimento nell'ambito del convegno sul tema "Misure di contrasto al caporalato" svoltosi al CNEL il 13 ottobre 2020 alla presenza delle ministre Catalfo e Bellanova;

2) adottare le iniziative necessarie a implementare l'iter parlamentare dell'iniziativa legislativa CNEL, in data 16 settembre 2020, di autorizzazione alla ratifica e alla esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) n. 184, sulla sicurezza e la salute nell'agricoltura, adottata a Ginevra il 5 giugno 2001;

3) sviluppare i problemi connessi alle condizioni di vita e di lavoro della manodopera immigrata nei settori più esposti ai rischi, in linea con i contenuti del già richiamato Ordine del giorno 383/C19 formulato dall'Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione degli immigrati attivo presso il CNEL (vedi nota n. 1), con l'obiettivo di evidenziare come una efficace attività di contrasto all'illegalità delle condizioni di lavoro debba poggiare non solo sui meccanismi sanzionatori nei confronti dei soggetti che si rendono parte attiva nell'attività di sfruttamento, ma sulla messa a sistema di misure preventive di inclusione sociale (con riferimento alle politiche abitative, sanitarie, di istruzione e di sostegno del nucleo familiare), di competenza nazionale e territoriale.



[www.cnel.it](http://www.cnel.it)





**Commissione di inchiesta sulle  
condizioni di lavoro in Italia, sullo  
sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi  
di lavoro pubblici e privati**

Senato della Repubblica

Audizione Parlamentare

23 Settembre 2021

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,  
grazie per averci invitato a dare il nostro contributo sul tema delle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, tema così importante per il nostro Paese.

*Assologistica è la realtà associativa delle imprese di logistica, dei magazzini generali e frigoriferi, dei terminalisti portuali, interportuali ed aeroportuali. Assologistica rappresenta oltre 250 aziende associate che operano in Italia: con 70.000 dipendenti diretti ed indiretti, con 22 milioni di metri quadrati di aree interne coperte, con 4,5 milioni di metri cubi di celle frigorifere e con 60 milioni di metri quadrati in terminal marittimi e inland terminal*

### **Premessa e valutazioni generali**

Il **valore** del settore logistico e del trasporto merci italiano generato da **quasi 100.000 imprese** supera i **110 Miliardi di Euro**, in continua crescita grazie anche al vertiginoso sviluppo dell'e-commerce. Crescita di fatturato e crescita di posti di lavoro.

L'**occupazione** complessiva di tutto il comparto, indotto compreso, oscilla tra le **800.000 e 1.000.000** di unità.

Il dimensionamento aziendale è molto eterogeneo: alla presenza di grossi gruppi multinazionali si accompagnano realtà imprenditoriali di dimensioni medie e piccole. Le cooperative svolgono un ruolo sinergico fondamentale per offrire la flessibilità necessaria a rispondere alle esigenze di una domanda non standardizzabile.

Le nuove opportunità occupazionali hanno sino ad ora **favorito un inizio di integrazione etnica sostenibile**.



Il settore logistico, in tutte le sue varie articolazioni, svolge un ruolo decisivo e trainante per lo sviluppo industriale e commerciale del nostro paese in quanto garantisce consumi, distribuzione, approvvigionamento, import ed export. Produce pertanto benefici a tutti i consumatori finali, cittadini e famiglie, e al sistema delle imprese produttrici e del commercio.

**L'emergenza sanitaria** ha interrotto un trend di crescita pluriennale del settore. Tuttavia, **l'intero comparto della logistica italiana non si è mai fermato ed ha mantenuto anche nel periodo di lockdown un servizio efficiente**. Motivo per il quale riteniamo siano maturi i tempi per **qualificare il comparto logistico come un servizio di rilevanza sociale, riconducibile alla nozione di "servizio pubblico essenziale"** di cui alla L. n. 146/1990.

Questo settore si è rivelato cruciale e di vitale importanza anche per il trasporto di materiale sanitario, di dispositivi medici e di beni primari che consentono a chi è impiegato in prima linea di svolgere al meglio il proprio lavoro e di offrire la miglior assistenza possibile ai cittadini.

Se le aziende hanno reagito positivamente all'emergenza è stato anche grazie alla adozione del **Protocollo Condiviso di Regolamentazione per il contenimento della diffusione del Covid – 19 nel settore del Trasporto e della Logistica**. Dopo la firma il 14 marzo 2020 del Protocollo a carattere generale per tutte le categorie, si è ritenuto necessario definire ulteriori misure specifiche per il settore trasporto e logistica. Il documento ha previsto adempimenti per ogni specifico settore nell'ambito trasportistico, ivi compresa la filiera degli appalti funzionali al servizio ed alla attività accessorie e di supporto correlate.

Il tempestivo intervento e il coinvolgimento diretto delle parti sociali hanno certamente favorito l'esito positivo in termini di protezione e sicurezza dei lavoratori: nel settore, anche nei mesi più difficili, non sono emersi focolai di particolare gravità e le verifiche ispettive svolte presso rilevanti operatori logistici hanno confermato il rispetto delle procedure. Il Protocollo, peraltro, valutato positivamente da tutte le parti sociali, è in fase di aggiornamento alla luce delle modifiche normative (green pass ecc.).

**Molte aziende del settore si sono rese disponibili**, per offrire un contributo alla campagna vaccinale, **a costituire hub per la somministrazione ai lavoratori**.

Con **Regione Lombardia** è stato sottoscritto un **Protocollo** che prevede il coinvolgimento dei medici d'azienda e competenti al fine di individuare ulteriori sedi per la somministrazione dei vaccini e facilitare l'accesso alla somministrazione per i cittadini che lavorano.

Anche al di fuori delle specifiche attività a tutela dei lavoratori legate alla pandemia, **la sicurezza in ambiente lavorativo** è un tema sul quale le parti sociali, e tra queste Assologistica, si sono confrontate ed hanno attivato **diverse misure sia di natura procedurale che culturale, volte ad accrescere i livelli di sicurezza.**

In particolare, le parti stipulanti il CCNL dei lavoratori dei porti hanno convenuto la necessità di stabilire regole comuni per tutto il territorio nazionale con un Protocollo (parte integrante del CCNL) che siano da riferimento per i protocolli applicativi in sede locale. Nel Protocollo nazionale, evitando sovrapposizioni e ridondanze, si è voluta valorizzare la figura degli RLS aziendali (Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza Aziendale).

Le regole e le procedure non possono prescindere dalla **diffusione e penetrazione della cultura della sicurezza**: in questo senso gli Enti bilaterali costituiti dalle parti sociali firmatarie sia del CCNL logistica, trasporto merci e spedizione, sia il sopra citato CCNL dei lavoratori portuali, sono impegnati in attività formative volte a favorire la sicurezza. L'Ente bilaterale dei porti prima della pandemia ha svolto numerosi workshop itineranti nei diversi porti italiani in tema di sicurezza ed è impegnato, anche con il coinvolgimento attivo dell'INAIL, nella rilevazione del dato infortunistico, delle cause e percezione del rischio nel settore.

Il tema della sicurezza è certamente correlato al rispetto delle regole così come quello delle **condizioni di lavoro.**

Il settore della logistica nel nostro Paese è caratterizzato dal **ricorso all'outsourcing** mediante l'impiego, attraverso lo strumento dell'appalto di servizi, di consorzi, cooperative e società di capitali di piccole dimensioni nei siti produttivi delle società che forniscono servizi di logistica. In tali contesti imprenditoriali possono svilupparsi violazioni dei precetti costituzionali e normativi posti a tutela del lavoro nonché pratiche di sfruttamento dei lavoratori e può determinarsi il contagio di imprese sane sul mercato a causa della concorrenza sleale di imprese disposte a offrire servizi a prezzi incongrui (troppo bassi) che comportano spesso mortificazione della forza lavoro che li svolge.

Gli operatori logistici sono spesso la parte lesa di queste violazioni, che, oltre ad avere risvolti giuridici ed economici, rappresentano certamente un danno reputazionale. Rilevanti operatori, pertanto, pur senza abbandonare il modello di appalto che risponda a elevati standard qualitativi e di compliance, hanno avviato la sperimentazione di forme diverse di organizzazione del lavoro prevedendo l'assunzione diretta dei lavoratori che svolgono attività di movimentazione delle merci. Attività che, fino ad ora, venivano esternalizzate (ricevimento e movimentazione, etichettatura,

picking, carico automezzi ecc.).

Le organizzazioni datoriali e sindacali operanti nel settore logistica sono intervenute con numerose iniziative per l'individuazione di **regole e strumenti atti a garantire il pieno rispetto della normativa** e della disciplina **sugli appalti**.

Lo strumento principale è il **Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro**.

La sottoscrizione del contratto di lavoro tra le organizzazioni datoriali e **le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative** è un elemento di forza del settore che Assologistica intende conservare.

L'attuale testo, classificato dal CNEL quale "contratto leader", è frutto di un lungo percorso: dalla fusione tra più contratti (tra i quali quello sottoscritto da Assologistica) è nato il testo contrattuale che ha riunito tutti i soggetti della filiera. Con i successivi rinnovi si è arrivati a prevedere l'applicazione del CCNL anche da parte dei fornitori dell'appalto ed infine, con l'ultimo rinnovo della parte normativa del contratto, le parti hanno pattuito il divieto di subappalto (salvo specifiche condizioni). E' stata, inoltre, rafforzata la procedura in caso di cambio di appalto ed introdotta la clausola sociale. Tuttavia, il settore della logistica ha visto il verificarsi di fenomeni di irregolarità e lo **svilupparsi di organizzazioni sindacali di base senza diffusa rappresentatività** su scala nazionale **che hanno messo in atto forme di protesta illegali e violente che mettono a rischio il diritto di impresa e la sicurezza dei lavoratori e dell'ordine pubblico**.

E' di primario **interesse per Assologistica** promuovere ed **avviare iniziative collaborative**, volte a **potenziare e difendere la cornice di legalità nel settore della logistica a tutela, in primis, dei lavoratori**, attraverso l'introduzione di pattuizioni tese a rafforzare gli impegni alla trasparenza, al rispetto delle regole ed alla libera e sana concorrenza.

Diversi tentativi sono stati fatti negli anni passati, sia a livello nazionale con un Tavolo interministeriale sulla Legalità, sia attraverso la proposta di Protocolli a livello locale presso le Prefetture (Prefettura di Milano) per individuare, con il coinvolgimento di tutti i soggetti, nel rispetto delle rispettive competenze, ruoli e responsabilità, le best practice, il monitoraggio, i controlli e tutto ciò che possa innalzare la qualità dell'intero comparto.

In particolare, **Assologistica propone uno strumento**, il c.d. **"cruscotto informativo"** che riteniamo possa essere molto efficace: si tratta di creare una banca dati nella quale le Centrali Cooperative, l'INPS, l'INAIL ed altri soggetti coinvolti mettono a disposizione tutte le informazioni in loro possesso per far emergere possibili situazioni di rischiosità e consentire agli operatori di logistica di

essere allertati prima della stipula di contratti di appalto. Oltre al coinvolgimento nel Progetto del Sindacato Confederale, è prevista la stipula di idonea convenzione con i Ministeri competenti (Sviluppo Economico, Lavoro) al fine di collaborare alla creazione e al funzionamento della suddetta banca dati e ad intensificare gli eventuali controlli presso quei soggetti per i quali emergeranno elementi di rischiosità. Il modello, proposto da Assologistica al Ministro del Lavoro Orlando è già oggetto di un tavolo di lavoro presso la Prefettura di Milano.

Nel settore della logistica, oltre allo strumento dell'appalto di servizi e dell'*outsourcing*, dovrebbe svilupparsi **l'istituto della somministrazione di lavoro** (artt. 30-40 D. Lgs. n. 81/2015), non solo quella a tempo determinato ma anche a tempo indeterminato (c.d. staff leasing).

E' un istituto che, rispondendo alla flessibilità necessaria al settore dal punto di vista normativo, presenta importanti elementi distintivi rispetto al contratto di appalto in quanto: a) è un rapporto di lavoro subordinato con parità di trattamento economico e normativo rispetto ai lavoratori diretti di pari mansione dell'utilizzatore; b) colloca in capo all'utilizzatore il potere direttivo e di controllo sui lavoratori; c) si sostanzia in una fornitura di manodopera professionale che si differenzia dall'appalto che presuppone, ex art. 29, D.Lgs.n.276/2003, l'organizzazione dei mezzi necessari nonché l'assunzione del rischio di impresa da parte dell'appaltatore; d) impone, sotto il profilo soggettivo, l'obbligo di iscrizione da parte delle Agenzie di somministrazione all'Albo informatico istituito presso ANPAL previo rilascio di apposita autorizzazione (art. 4 e segg. D. Lgs. n. 276/2003).



ASSOCIAZIONE NAZIONALE FRA LAVORATORI  
MUTILATI E INVALIDI DEL LAVORO

**AUDIZIONE DEL PRESIDENTE NAZIONALE ANMIL, ZOELLO FORNI,  
IN COMMISSIONE D'INCHIESTA  
SULLE CONDIZIONI DI LAVORO IN ITALIA,  
SULLO SFRUTTAMENTO  
E SULLA SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO PUBBLICI E PRIVATI**

**Roma, 7 ottobre 2021**

**INTERVENTO DI ZOELLO FORNI,  
PRESIDENTE NAZIONALE ANMIL**

1

Signor Presidente siamo onorati di aver avuto l'occasione e l'onore di questo incontro cui tenevamo sin dall'inizio dell'insediamento di tale Commissione per condividere con tutti i suoi qualificati componenti alcune criticità che riguardano la nostra categoria e in merito alle quali intendiamo offrirVi il nostro supporto.

L'Associazione Nazionale fra Lavoratori Mutilati e Invalidi del Lavoro (ANMIL) che mi onoro di presiedere e della quale faccio parte da oltre 50 anni, è nata nel 1943, diventando poi Ente pubblico, e trasformata nel 1979 in Ente morale con personalità giuridica di diritto privato, cui è rimasta affidata la **tutela e la rappresentanza delle vittime di infortuni sul lavoro, dei lavoratori che contraggono malattie professionali nonché delle vedove e degli orfani dei caduti per il lavoro.**

Oggi l'Associazione conta circa **300.000 iscritti** e rappresenta una categoria composta da quasi 650.000 titolari di rendita INAIL, tra infortunati sul lavoro, tecnopatici, vedove ed orfani di caduti sul lavoro e, per assisterli al meglio, è **diffusa in modo capillare sul territorio nazionale**: oltre alla Direzione generale a Roma, abbiamo 21 Sedi regionali, 105 Sezioni provinciali, 200 Sottosezioni e 500 tra Delegazioni comunali e fiduciariati.

**Dal 1° maggio 1999 l'ANMIL è entrata nel Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (CIV) dell'INAIL** quale unico rappresentante degli invalidi del lavoro.

**Dal 2011** è stato poi previsto che un componente dell'Associazione **sieda anche nei Comitati Consultivi Provinciali dell'INAIL**, mentre con il D.lgs. n. 151/2015 è stata prevista la **partecipazione dell'ANMIL all'interno della Commissione Consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro** presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

In pratica, da ormai 78 anni, l'ANMIL si adopera affinché nella nostra categoria nessuno si senta solo e, oltre alla vicinanza e al sostegno morale, e siamo in prima linea per il riconoscimento di un giusto e dignitoso trattamento economico, insieme alle opportune cure e all'assistenza più adeguata, anche attraverso la messa a disposizione di supporti professionali mirati, come quello legale per il quale è qui con noi l'Avv. Tritto che fa parte appunto del Coordinamento delle attività legali per la difesa delle vittime e dei loro familiari.

L'impegno dell'ANMIL per il contrasto al fenomeno infortunistico si è infatti arricchito da alcuni anni di un nuovo profilo: l'Associazione ha infatti iniziato, grazie alla collaborazione di un team di legali esperti in materia, a costituirsi parte civile nei processi per infortuni mortali sul lavoro. Questa attività, di cui avrà modo di parlarvi



**ANMIL onlus**  
C.F. 80042630584

Via Adolfo Ravà, 124  
00142 Roma

Tel. +39 06 54196334  
Fax +39 06 5402248

comunicazione@anmil.it  
www.anmil.it



ASSOCIAZIONE NAZIONALE FRA LAVORATORI  
MUTILATI E INVALIDI DEL LAVORO

in maniera più approfondita l'Avvocato Tritto qui presente, ci ha aperto nuovi scenari e ci ha permesso di approfondire "sul campo" molte delle criticità, sia normative che giudiziarie, che riguardano gli infortuni e le morti sul lavoro.

Dunque un impegno vasto che vede la nostra Associazione interlocutrice delle Istituzioni attenta e costruttiva, non solo per la difesa della categoria ma anche sul fronte della prevenzione per promuovere e diffondere la cultura della sicurezza legata all'attività lavorativa, attraverso iniziative, studi e progetti – in collaborazione con istituzioni, enti e organizzazioni – dove portiamo sempre il valore aggiunto della nostra testimonianza, a partire dalle aziende e nel mondo della scuola.

**Purtroppo, come ben sapete, anche per le recenti audizioni che ci hanno preceduto, i dati sugli infortuni e sulle malattie professionali diffusi dall'INAIL parlano di un fenomeno che resta molto grave se si considera il minor numero di ore lavorate a causa della crisi economica provocata dalla pandemia, che pure è, a sua volta, motivo di un gran numero di morti dovute al contagio in ambito lavorativo. Ma quello che ancor più ci preoccupa è che alla ripresa dell'economia sta corrispondendo un crescente aumento degli infortuni soprattutto con esito mortale, determinando così dolore, difficoltà e ripercussioni su tutta la società.**

Permettetemi di ricordare, in questa sede, che il prossimo 10 ottobre l'ANMIL celebrerà in tutta Italia la 71ª Giornata Nazionale per le vittime di incidenti sul lavoro. Una manifestazione istituzionalizzata su richiesta della nostra Associazione con D.P.C.M. del 24 aprile 1998, il cui evento principale sarà quest'anno ospitato dalla città di La Spezia. La Giornata non vuole essere solo un momento di ricordo e di omaggio ai lavoratori vittime dell'insicurezza, ma anche un'importante occasione di confronto istituzionale sulle tematiche legate alla prevenzione e alla tutela contro infortuni e malattie professionali.

Un appuntamento annuale col quale vogliamo mantenere alta l'attenzione su questi tragici fenomeni, con lo sguardo rivolto al futuro: accanto alla spinta per la ripresa economica, è quanto mai urgente rafforzare le politiche di prevenzione e fare di più per la diffusione di una cultura della sicurezza che non sacrifichi la vita e la salute dei lavoratori sull'altare del profitto.

A fronte di quanto detto – oltre ai documenti che le lasciamo per una valutazione maggiormente dettagliata della situazione insieme ad alcune nostre proposte – **voglio sottolineare alcune priorità di azione nell'auspicio di poter avviare un confronto costruttivo con la Vostra Commissione nel prossimo futuro, per lasciare poi agli altri componenti di questa delegazione la parola.**

Sono qui con me il Signor Andrea Lanari, uno dei primi Testimonial formatori, qualifica recentemente riconosciuta e certificata dalla Regione Marche che ha voluto istituzionalizzare tale figura con un ruolo di fondamentale importanza nella formazione dei lavoratori in materia di prevenzione. Poi c'è l'Avvocato Tritto che è uno dei





ASSOCIAZIONE NAZIONALE FRA LAVORATORI  
MUTILATI E INVALIDI DEL LAVORO

componenti della nostra Commissione per le attività legali che rappresenterà alcune delle questioni più cogenti inerenti l'ambito giudiziario dove spesso sembra l'ultimo rifugio per vedere riconoscere giustizia e restituire rispetto e dignità alle vittime del lavoro. E infine la nostra Dirigente dell'Ufficio Comunicazione, Relazioni esterne e istituzionali, la Dott.ssa Marinella de Maffutiis, che vi parlerà del nostro impegno quotidiano.

### STORIA DI ANDREA LANARI

3

Grazie a tutti per aver ascoltato la storia di Andrea che ringrazio di cuore per la disponibilità ad essere oggi qui con i suoi due ragazzi che vedono in lui un eroe e non un disabile, uno di noi, uno dei nostri 300.000 iscritti all'ANMIL.

Con le nostre sedi in tutta Italia da ben 78 anni cerchiamo di dedicare tutte le nostre risorse al miglioramento delle condizioni di vita di chi subisce sulla propria pelle i danni di un infortunio o di una malattia professionale e con la nostra lunga esperienza sappiamo più di ogni altra cosa succede nei luoghi di lavoro, come ci si fa male e perché. Un patrimonio di informazioni che vogliamo mettere al servizio delle istituzioni, dei datori di lavoro, ma anche dei piccoli imprenditori, degli artigiani e di quei lavoratori che con la loro sapienza e professionalità hanno saputo fare la differenza nel mondo per la creatività.

Forse vi sembra una digressione la mia e invece parlo di lavoratori del marmo che ogni anno si ammalano di asbestosi e di tumori ai polmoni parlo, di scienziati e ricercatori o di semplici addetti del settore chimico che subiscono infortuni; e ancora nel settore del sartoria, lavorazione tessuti e simili si ritrovano a subire infortuni gravi o ci muoiono come la giovane Luana a Prato in numero davvero elevato. E nel settore alimentare in cui siamo elogiati nel mondo per i nostri prodotti, se pensiamo ai mulini, ai pastifici e alla filiera del settore.

Abbiamo 78 anni, quanti quelli del Festival di Sanremo, ma purtroppo molta meno notorietà, ebbene persino i lavoratori dello spettacolo non sono fuori da questo tema: pensate che il decreto 81 del 2008 si è dimenticato di loro, salvo poi stabilire che ai ballerini, ai coreografi o agli acrobati sono assimilabili i lavoratori del settore edile! Ci pensate se il bravissimo Roberto Bolle dovesse esibirsi con scarponi e casco?

Ovviamente la mia è un'iperbole ma non crediate che la realtà sia molto lontana.

I dati INAIL ci dicono che il lunedì intorno alle 10 è meglio fare molta attenzione perché risulta rappresentare il picco temporale entro il quale ci si fa più male.

Ci dicono che la parte del corpo che più si infortuna è la mano destra – lo immaginate certamente – perché soprattutto nei lavori manuali, nelle fabbriche o nei servizi è la parte del corpo più utilizzata ed esposta a maggiori rischi. E ancora sappiamo che le donne che negli ambienti di lavoro sono molto più attente degli uomini, nel confronto degli infortuni in itinere – quel tragitto dalla casa al lavoro riconosciuto dall'INAIL attribuendo una copertura assicurativa al pari che in ambito lavorativo – risultano farsi male molto più degli uomini perché troppo esigue sono le tutele del lavoro femminile cui non vengono riconosciute agevolazioni che consentano di ridurre lo stress





ASSOCIAZIONE NAZIONALE FRA LAVORATORI  
MUTILATI E INVALIDI DEL LAVORO

per le difficoltà di conciliazione tra il lavoro e la cura dei figli, degli anziani, della famiglia e delle persone con disabilità.

Dalla nostra lunga esperienza possiamo confermare che gli infortuni accadono per scarsa informazione: troppi nuovi lavori affidati senza la minima preparazione. La formazione inefficace seppure vera protagonista del Decreto 81, ma troppo spesso finta, comprata da chi ci si è invece arricchito sulle normative di prevenzione. La troppa confidenza con il lavoro; il credere che l'esperienza sul campo sia tutto; la superficialità con cui si manovrano le macchine e si privano dei mezzi di protezione; l'obiettivo di velocizzare i tempi e la produzione sono motivo di grandi rischi. La mancata percezione del rischio è la risultante di tutte queste mancanze e la carenza di controlli spinge a non rispettare le norme. Un tema quest'ultimo di cui non spetta a noi parlare ma siamo profondamente fiduciosi che la passione, la professionalità e l'impegno del nuovo direttore dell'INL, l'ex magistrato Bruno Giordano, ci fanno ben sperare da come lo abbiamo visto al lavoro per tutto il mese di agosto.

4

Dobbiamo poi agire sul fronte legislativo. Il nostro ordinamento è dotato di una buona normativa in tema di salute e sicurezza sul lavoro, il Decreto 81/2008 prima citato, che tuttavia - a 13 anni dalla sua emanazione - non è stata ancora completata con l'emanazione di tutti i suoi decreti attuativi, alcuni anche su materie di grande rilievo. Tra tutti, ad esempio, il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi disciplinato dall'articolo 27 del decreto 81, di cui spesso si torna a parlare ma che continua a rimanere lettera morta per tutti quei settori ad alto rischio infortunistico.

In primis, nel settore delle costruzioni, con particolare riferimento agli appalti, il sistema di qualificazione delle imprese consentirebbe la continua verifica della idoneità - non solo cartacea e formale - delle imprese appaltatrici e subappaltatrici, tenendo conto di elementi come gli adempimenti formativi e l'assenza di sanzioni da parte degli organi di vigilanza.

Tra i provvedimenti del decreto 81 rimasti ancora sulla carta, emerge anche quello relativo all'attuazione dell'art. 52, a sostegno della pariteticità e della bilateralità, al fine di dare alla politica di prevenzione un valore aggiunto, soprattutto per le piccole, medie e micro imprese.

Sempre nell'ambito dell'attuazione della normativa, è importante poter contare sul lavoro operativo della Commissione Consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, da poco ricostituita: un organismo fondamentale nell'attività di regolamentazione e di approfondimento in materia, del quale anche l'ANMIL fa parte.

**Tornando alle priorità di cui accennavo, sebbene questo non sia il luogo più deputato ad accogliere tale istanza, per il ruolo che tutti Voi svolgete fuori da questa Commissione ma sempre all'interno del Parlamento, mi preme chiederVi di considerare l'urgenza di mettere mano ad una riforma complessiva del Testo Unico in materia di Assicurazione**



**ANMIL onlus**  
C.F. 80042630584

Via Adolfo Ravà, 124  
00142 Roma

Tel. +39 06 54196334  
Fax +39 06 5402248

comunicazione@anmil.it  
www.anmil.it





ASSOCIAZIONE NAZIONALE FRA LAVORATORI  
MUTILATI E INVALIDI DEL LAVORO

**contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali che risale al 1965** ed è, peraltro, la risultante dell'unificazione di misure ancora precedenti. Ma soprattutto - e più grave - è che tale normativa risulta assolutamente inadeguata ad offrire una dignitosa tutela alle vittime del lavoro, lasciandone addirittura alcune del tutto ignorate, come non degne di rispetto e prive di diritti che sarebbero costituzionalmente garantiti a tutti i lavoratori.

Tra questi peraltro ricordiamo che sono estranei all'Assicurazione pubblica **circa 2 milioni di lavoratori, come ad esempio gli appartenenti alle forze armate, i vigili del fuoco, i giornalisti e i medici di base per citarne alcuni.**

Un tema sul quale riteniamo la Commissione debba esprimere fortemente il proprio ruolo è quello legato alle malattie professionali che, a parte quelle legate all'amianto, non sono mai oggetto di attenzione e riflessione specifica mentre, a partire dalla verifica e riconoscimento delle nuove malattie e tumori professionali, sarebbe opportuno approfondire le attività ispettive su aziende e siti.

I numeri sono sottostimati: su 15.000 tumori professionali attesi nel 2018, ne sono stati denunciati solo 2.000 mentre l'INAIL ne ha indennizzati circa 1.000. Dunque solo il 5-6% degli aventi diritto viene tutelato dall'Istituto. Per questo, al problema di superare il basso numero dei riconoscimenti dei tumori professionali da parte dell'INAIL rispetto a quelli attesi, deve porsi un rimedio immediato.

È veramente triste e avvilente per noi sapere che sono davvero numerosi i casi che riescono ad ottenere, anche per i mesotelioma, il riconoscimento della causa lavorativa SOLO dopo un lungo e costoso percorso legale, o ad avere l'attestazione di una menomazione al 90% a tre ore dal decesso delle persone interessate.

Dai nostri studi sul fenomeno degli infortuni e sulla sicurezza in ambito lavorativo sappiamo ormai, fin troppo bene, che la consapevolezza ed una formazione qualificata possono proteggere un lavoratore dagli infortuni al 70%. Il resto dipende dalle misure di prevenzione adottate in azienda e dal loro rispetto da parte degli altri colleghi, perché la sicurezza è un gioco di squadra dove ognuno deve fare la propria parte.

Su questo fronte abbiamo voluto, dunque, fare di più e pertanto abbiamo dato vita alla Scuola della Testimonianza grazie alla quale i nostri stessi testimonial vengono opportunamente formati sia in materia di sicurezza che in termini di racconto empatico, chiaro ed emotivamente impattante, sia per i giovani studenti di ogni ordine e grado che per i lavoratori in azienda.

Troppo spesso la formazione prevista dal Decreto 81 risulta inutile perché inadeguata ai fruitori, quando non viene addirittura "comprata" attraverso corsi fittizi che servono solo a salvaguardare l'azienda in caso di controlli. E sempre nel decreto 81 si prevedeva l'inserimento della materia nei programmi scolastici: ma da più parti, a cominciare dai docenti, le ore dell'ex "alternanza scuola-lavoro", oggi di molto ridotte a .... Ore e denominate PTCO (Percorsi per le Competenze Trasversali e l'Orientamento) e inserite anche nei licei, sono state considerate una inutile perdita di tempo, senza comprendere il vero valore che la cultura della prevenzione può rappresentare.

Per questo le chiediamo di attivarsi affinché ci siano maggiori campagne di sensibilizzazione sui social e sulla Rai, perché non si muore di solo Covid e gli infortuni vedono spesso tra le vittime proprio i nostri figli più giovani e inesperti.



**ANMIL onlus**  
C.F. 80042630584

Via Adolfo Ravà, 124  
00142 Roma

Tel. +39 06 54196334  
Fax +39 06 5402248

comunicazione@anmil.it  
www.anmil.it



**ASSOCIAZIONE NAZIONALE FRA LAVORATORI  
MUTILATI E INVALIDI DEL LAVORO**

Faccia in modo che se ne parli di più, noi siamo a sua disposizione con le nostre storie e le nostre vite ricostruite.

C'è infine un tesoro ambito da tutti che è frutto degli avanzi di gestione dell'INAIL ed oggi assomma a 34 miliardi di euro.

Ebbene noi vorremmo venisse ricordato da tutti che si tratta di soldi accumulati con i premi assicurativi pagati dalle aziende per assolvere al risarcimento delle vittime del lavoro e dei loro familiari in caso di infortunio e garantire loro tutela per il pieno recupero della persona.

Una tutela che deve passare attraverso cure, ausili e protesi adeguati e attraverso risarcimenti che siano un ristoro per il danno subito e non sostituiti di stipendi miserrimi, e che garantisca un pieno supporto per il reinserimento lavorativo e sociale, prevedendo per questo un supporto psicologico, ancor più indispensabile per i familiari superstiti quando si tratta di una morte causata dal lavoro.

Per questi fondi, a partire dal 2022, vorremmo si definisse un'autonomia operativa e gestionale ma anche autonomia finanziaria dell'INAIL rispetto al bilancio dello Stato affinché, oltre al miglioramento della tutela delle vittime del lavoro, si possa prevedere una strategia che potenzi le attività della prevenzione, i sistemi informativi, la ricerca e le tutele sanitarie a partire dall'urgenza legata ai tumori professionali con strutture specialistiche dedicate.

L'utilizzo degli avanzi di gestione deve essere oggetto di un programma di rilancio dell'INAIL e della sua attività a favore dei lavoratori e delle imprese, a partire dalle piccole e medie, nella ricerca di contrasto alle altre malattie professionali e le nuove patologie del lavoro che sovente non vengono riconosciute e talvolta solo dopo lunghi ed estenuanti anni di processi.

Grazie per la sua attenzione.

6



**ANMIL onlus**  
C.F. 80042630584

Via Adolfo Ravà, 124  
00142 Roma

Tel. +39 06 54196334  
Fax +39 06 5402248

comunicazione@anmil.it  
www.anmil.it



**ASSOCIAZIONE NAZIONALE FRA LAVORATORI  
MUTILATI E INVALIDI DEL LAVORO**

### INTERVENTO AVV. MARIA LUGIA TRITTO

Da diversi anni ormai, l'Anmil, nelle vesti di parte civile, è presenza costante nei processi celebrati, a seguito del decesso o di gravi infermità che colpiscono i lavoratori, per infortunio o malattia professionale. Una presenza legittimata dalla legge e dalla sussistenza di tutti i requisiti che, secondo l'elaborazione della giurisprudenza, debbono sussistere al fine di accedere a tale forma di tutela. Si fa riferimento alla Legge n° 383 del 7 Dicembre 2000 che, in attuazione degli articoli 2, 3 secondo comma, 4 secondo comma, 9 e 18 della Costituzione detta i criteri fondamentali e le norme per la valorizzazione dell'associazionismo di promozione sociale con esplicito riferimento alle associazioni, riconosciute e non. L'ANMIL ha tra i suoi scopi statuari l'attività di studio e di indagine in materia di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali nonché di promozione della tutela del lavoratore sul luogo di lavoro. Il raggiungimento di tali scopi si attua attraverso campagne di sensibilizzazione sul territorio nazionale volte ad alimentare la cultura della sicurezza e della prevenzione degli incidenti sul lavoro. In quest'ottica l'ANMIL ha contribuito attivamente alla realizzazione, non solo di studi e convegni in tema di condizioni e sicurezza sul luogo di lavoro, ma anche di documentari, reportage ed appositi concorsi legati ai temi della prevenzione e della sicurezza sul lavoro.

La presenza di Anmil nei processi per omicidio colposo, aggravato dalla violazione delle norme sulla sicurezza dei luoghi di lavoro, ha segnato una sorta di evoluzione dell'Associazione stessa, che ha in questo modo implementato e diversificato le azioni a supporto del perseguimento degli scopi statuari mediante la creazione di un team di avvocati e consulenti, esperti nella delicata tematica della salute e sicurezza, in grado di portare nel processo un importante know-how tecnico giuridico a beneficio della funzione giurisdizionale in difesa delle vittime. ANMIL difatti è portatrice, non di un generico interesse diffuso, bensì di un interesse specifico della tutela del lavoratore, realizzata non solo nella fase "patologica" cioè successiva al verificarsi dell'evento infortunistico o della malattia professionale ma anche in quella della prevenzione. Valga osservare come l'Associazione sia attualmente presente in circa cinquanta processi penali in corso di celebrazione in tutta Italia (dall'Ilva ora Acciaierie d'Italia di Taranto all'Eternit di Casale Monferrato) e sia riconosciuta come soggetto danneggiato in almeno altri venti procedimenti in attesa di trattazione. Tanto a prescindere dal clamore e risonanza "mediatica" del processo, sia che si tratti di c.d. "grandi stragi" sia di eventi che, pur riguardando una sola vittima coinvolta, celano nella realtà le violazioni più diffuse e per questo da avversare, anche attraverso i meccanismi sanzionatori delle condanne penali.



ASSOCIAZIONE NAZIONALE FRA LAVORATORI  
MUTILATI E INVALIDI DEL LAVORO

Ciò che è stato possibile osservare dall'interno dei processi rappresenta una vera e propria mappa delle principali criticità del sistema normativo e processuale in materia di sicurezza in ambito lavorativo.

La prima criticità emersa concerne la **maturata consapevolezza che la sicurezza sui luoghi di lavoro sia un problema complesso che coinvolge primariamente i lavoratori ma non solo questi ultimi**. Anche la collettività, infatti, deve poter beneficiare della speciale tutela accordata ai lavoratori, come peraltro osservato dal Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione nella nota vicenda della strage di Viareggio. E' stata recentemente depositata la motivazione della sentenza della Suprema Corte su questo gravissimo evento infortunistico che costò la vita a 32 persone nel giugno 2009. La Corte ha dichiarato prescritto il reato di omicidio colposo per il venir meno dell'aggravante delle violazioni delle norme sulla sicurezza sul lavoro; tanto dal momento che la riduzione della velocità a 60 km/h al passaggio del treno cisterna in stazione non era un regola prevedibile quando si verificò la strage, essendo stata introdotta successivamente come norma. Purtroppo, dato che non va sottaciuto, la sentenza de qua precisa come una corretta manutenzione avrebbe addirittura evitato il disastro, considerato che i rischi, connessi a una non adeguata manutenzione degli assili dei carri merci, per l'esistenza di corrosioni o danneggiamento, erano ben noti agli addetti ai lavori quando si verificò la strage.

Una seconda criticità si ravvisa nella debole per non dire **inesistente repressione dei crimini di impresa, fenomeno emergente e che non trova adeguata risposta repressiva da parte dell'attuale sistema normativo**. Proprio l'esperienza processuale ha fatto emergere in maniera netta come spesso gli infortuni sul lavoro siano determinati dalla scellerata politica praticata dalle Aziende, dalle più piccole alle più grandi, di conseguire ingiusti vantaggi consistenti nel risparmio dei costi societari, attuato attraverso il mancato investimento nell'acquisto di macchinari nuovi ed efficienti o in una manutenzione straordinaria efficace. A tanto si aggiunga la mancata attuazione di una efficace attività di prevenzione dei rischi sul lavoro. Il tutto posto in essere al fine di accelerare il processo produttivo e di massimizzare il valore della produzione

Nei processi seguiti si è spesso dibattuto dei contenuti del documento sulla valutazione dei rischi – **DVR** –, che non solo non viene aggiornato ma che spesso finisce per essere un esercizio meramente compilativo da parte del datore di lavoro. Se è vero che la trama del tessuto economico italiano è fatta da piccole e medie imprese, il più delle volte con pochissimi dipendenti e molto spesso a gestione familiare, che faticano a garantire investimenti adeguati sulla sicurezza rispetto alle grandi aziende, dall'altro sono proprio le grandi aziende a subire il condizionamento delle logiche legate alla ricerca del **profitto**. Questo fenomeno è stato osservato tanto nel settore privato quanto nel settore pubblico o forse sarebbe più corretto dire nelle imprese di Stato, con effetti quasi paradossali sui processi.





ASSOCIAZIONE NAZIONALE FRA LAVORATORI  
MUTILATI E INVALIDI DEL LAVORO

Sempre in tema di rapporto tra la salute, la sicurezza dei lavoratori e il datore di lavoro pubblico si registrano molteplici difficoltà di recepimento e concreta applicazione dei precetti antinfortunistici. A titolo esemplificativo Anmil è stata ammessa come parte civile nel processo, attualmente nella fase dell'udienza preliminare, per un infortunio mortale di un lavoratore dipendente Arcelor Mittal ora Acciaierie di Italia, deceduto a seguito di un evento infortunistico accaduto nel 2019 secondo modalità pressoché identiche a quelle che portarono al decesso di altro dipendente della stessa Azienda nel 2012, all'esito del quale sono stati condannati i vertici apicali dell'Ilva con pronunciamento del maggio di quest'anno reso nel maxi processo celebratosi dinanzi alla Corte d'Assise di Taranto denominato “Ambiente svenduto” in cui Anmil era parte civile.

9

Si avverte fortemente in tema di reati colposi e di disastri la necessità di una **Magistratura**, sia giudicante che requirente, **specializzata in materia di vigilanza e sicurezza sui luoghi di lavoro**. Il tema si intreccia con quello della **prova tecnico scientifica** che nella maggior parte dei casi seguiti ha trasformato i processi in una vera e propria palude, proprio per l'eccessiva “elasticità” del sapere scientifico. Sarebbe importante imporre ai consulenti di parte gli stessi vincoli e le stesse responsabilità dei periti oltre ad immaginare l'istituzione di un albo unico di periti e consulenti nel quale inserire anche i curricula dei cosiddetti esperti; ciò al fine di rendere evidenti eventuali conflitti di interesse, incompatibili con l'accertamento della verità processuale.

Un'altra lacuna normativa si ravvisa nella incapacità di fare prevenzione anche attraverso i meccanismi risarcitori. L'attuale meccanismo risarcitorio, notoriamente concepito in termini meramente compensativi, si mostra del tutto inadeguato rispetto all'esigenza di punire quelli che si possono definire “illeciti efficienti”: in pratica per le aziende è più conveniente risarcire le vittime piuttosto che investire risorse per mettere in sicurezza i luoghi di lavoro. L'unico rimedio giuridico individuabile per contrastare questo perverso meccanismo consiste nell'introduzione nel sistema normativo dei **danni punitivi** ossia di un meccanismo risarcitorio che preveda un surplus risarcitorio parametrato alla gravità della condotta o quantomeno ai profitti lucrati. Si veda la nota pronuncia della **Corte di Cassazione, SS.UU. - sentenza n. 16601/2017**.

E' un istituto giuridico proprio degli ordinamenti di common law per cui, in caso di responsabilità extracontrattuale, è riconosciuto al danneggiato un risarcimento ulteriore rispetto a quello necessario per compensare il danno subito (compensatory damages), ove quest'ultimo provi che il danneggiante ha agito con dolo o colpa grave; in altri termini, alla funzione risarcitoria, tipica della sanzione per illecito civile, si affianca una funzione punitiva, tipica della sanzione penale.

La Suprema Corte afferma come “*Nel vigente ordinamento italiano, alla responsabilità civile non è assegnato solo il compito di restaurare la sfera*





ASSOCIAZIONE NAZIONALE FRA LAVORATORI  
MUTILATI E INVALIDI DEL LAVORO

*patrimoniale del soggetto che ha subito la lesione, poiché sono interne al sistema la funzione di deterrenza e quella sanzionatoria del responsabile civile.*

*Non è, quindi, ontologicamente incompatibile con l'ordinamento italiano l'istituto di origine statunitense dei risarcimenti punitivi”.*

Tale pronuncia rappresenta una svolta di rilievo nella nostra Giurisprudenza tuttavia è pur vero che l'apertura delle Sezioni unite non autorizza i giudici italiani ad incrementare il *quantum* risarcitorio sulla base dell'istituto giuridico in commento, posto che, affinché ciò sia possibile, occorrerebbe un intervento normativo in tal senso.

10

Sul fronte dello sfruttamento, Anmil attraverso i propri legali ha potuto rilevare una nuova forma di sfruttamento dei lavoratori posta in essere col **fenomeno della c.d. gig economy** che riguarda principalmente lavoratori stranieri normalmente dotati di documenti provvisori e che vivono ai margini della società in maniera disagiata e, dunque, senza tutele adeguate al lavoro che possono riuscire a svolgere.

In questo sistema di business lo sfruttamento del lavoratore consiste nel fatto che i corrieri, benché siano teoricamente indipendenti, devono in realtà comunque garantire un servizio adeguato alle richieste che pervengono dagli utenti finali delle consegne e per cui vengono controllati attraverso la piattaforma secondo il ritmo delle consegne effettuate, la qualità del servizio reso ed i tempi in cui si collegano alla piattaforma stessa. Qualora questi parametri non risultino soddisfacenti secondo gli algoritmi della piattaforma i corrieri vengono estromessi direttamente dal sistema che rende impossibile il loro rientro. I pagamenti vengono corrisposti secondo il numero di consegne effettuate e il luogo in cui le stesse sono effettuate ma non secondo il tempo impiegato per le corse e, dunque, seguono lo schema del c.d. pagamento a cottimo. Tale sistema viene accettato dai rider, in particolare appunto quelli stranieri ed in condizioni sociali particolarmente disagiate, poiché quali lavoratori autonomi non hanno la possibilità di fare valere alcuna tutela della loro posizione. L'esigenza di estendere a tali categorie di lavoratori le minime tutele fondamentali ha fatto sì che dal 1° febbraio 2020 sia estesa la tutela assicurativa Inail ai lavoratori autonomi che svolgono attività di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore, attraverso piattaforme anche digitali i quali avranno diritto alle stesse prestazioni economiche previste in favore dei lavoratori dipendenti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1124 del 30 giugno 1965 e successive modificazioni, alle prestazioni protesiche e riabilitative. A tale diritto fa ovviamente pendant l'obbligo dell'impresa di *delivery* (consegna) di porre in essere tutti gli adempimenti a carico del datore di lavoro anche nel caso in cui non sia già titolare di codice ditta e di posizione assicurativa territoriale Inail (Pat), ai fini della valutazione del rischio e del calcolo del premio assicurativo.

§

**ANMIL onlus**

C.F. 80042630584

Via Adolfo Ravà, 124

00142 Roma

Tel. +39 06 54196334

Fax +39 06 5402248

comunicazione@anmil.it

www.anmil.it



**ASSOCIAZIONE NAZIONALE FRA LAVORATORI  
MUTILATI E INVALIDI DEL LAVORO**

L'occasione di questa audizione si presta anche a commentare la riforma proposta dal Presidente Cartabia sulla giustizia. Lodevole nelle intenzioni, suscita anche da parte di questa Associazione, qualche perplessità sul tema dell'improcedibilità dell'azione penale per il superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione.

La mancata definizione del giudizio di appello entro il termine di due anni e del giudizio di cassazione entro il termine di un anno costituisce causa di improcedibilità dell'azione penale. Nei processi particolarmente complessi, per il numero delle parti e delle imputazioni nonché per il numero o la complessità delle questioni da trattare i termini possono essere prorogati con ordinanza motivata del Giudice per un periodo non superiore ad un anno in appello e di sei mesi in cassazione. Ulteriori proroghe di termini la riforma prevede per ipotesi di reato che sono specificamente indicate, tra le quali non compaiono i reati di omicidio colposo e lesioni colpose nella fattispecie aggravata dalla violazione delle norme in materia di sicurezza sul lavoro.

Ci si interroga allora quale potrebbe essere il destino di quei processi particolarmente complessi come il maxi processo denominato "Ambiente Svenduto" iniziato nel luglio 2012 e terminato nel primo grado nel maggio 2021 che annovera 47 imputati e 902 parti civili, in cui vi sono state condanne per associazione a delinquere finalizzata a commettere delitti contro l'incolumità pubblica, omissione dolosa di cautele antinfortunistiche, disastro ambientale e di avvelenamento di sostanze destinate all'alimentazione e di delitti vari contro la pubblica amministrazione nello specifico il reato di concussione, falso, corruzione, ed abuso di ufficio; tutti fatti penalmente rilevanti ai quali si sono intrecciate processualmente le vicende di due lavoratori deceduti Claudio Marsella e Francesco Zaccaria? La modifica all'art. 578 c.p. che - in caso di declaratoria di improcedibilità per superamento termini, quando è stata già pronunciata condanna anche generica alle restituzioni o al risarcimento danni cagionati da reato - rinvia per la prosecuzione al giudice civile competente per valore in grado di appello, che decide valutando le prove acquisite nel processo penale, appare allo stato più un obiter dictum che una garanzia di salvaguardia dei diritti dei parenti delle vittime.

11



**ANMIL onlus**  
C.F. 80042630584

Via Adolfo Ravà, 124  
00142 Roma

Tel. +39 06 54196334  
Fax +39 06 5402248

comunicazione@anmil.it  
www.anmil.it





**LA PRESIDENTE**

AUDIZIONE SENATO DELLA REPUBBLICA DEL 17 FEBBRAIO 2022 presso la COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE CONDIZIONI DI LAVORO IN ITALIA, SULLO SFRUTTAMENTO E SULLA SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

**RELAZIONE DELLA PRESIDENTE UNICEF PROFESSORESSA CARMELA PACE**  
**DANNI ALLA SALUTE DA LAVORO MINORILE**

Buon pomeriggio a tutti i presenti,  
sono lieta di essere oggi qui e vi ringrazio per permettermi di condividere con voi le attività che UNICEF Italia vuole realizzare. Rivolgo dunque il mio saluto ai membri della Commissione ed al Presidente, Sen. Gianclaudio Bressa.

Ancora poca attenzione per i danni, talvolta irreversibili, da lavoro minorile regolare o illegale nel nostro Paese.

Solo 5 genitori su 100, infatti, sono consapevoli che il lavoro svolto dai minori **con età inferiore a 16 anni** compromette uno sviluppo in buona salute. E' un dato sicuramente preoccupante che è venuto fuori dall'indagine effettuata nel 2017 da Datanalysis e commissionata dall'Osservatorio Paidoss della Società Italiana Medici Pediatri (SIMEP) e che evidenzia la scarsissima percezione del fenomeno tra le famiglie italiane a conferma di disinformazione e sottovalutazione di un problema che provoca danni irreversibili ad organismi in crescita. Eppure un primo allarme c'è stato già a marzo del 2010 quando da specifiche schede pubblicate dall'ISPESL, prima della soppressione –oggi confluito nell'INAIL- veniva fuori che il lavoro minorile nel nostro Paese provoca danni assolutamente da non trascurare.

1) In agricoltura il lavoro minorile dà luogo ad avvelenamenti da sostanze chimiche, utilizzate senza precauzione e senza opportuna formazione;

**LA PRESIDENTE**

- 2) Nel settore tessile il lavoro minorile è alla base di malattie respiratorie, malattie muscolo scheletriche, difetti della vista per eccessivo sforzo visivo;
- 3) Nell'edilizia sono evidenti tra i minori impegnati in questo comparto, danni da rumore e da vibrazioni, oltre a disabilità permanenti a causa di incidenti e lesioni derivanti da cadute in piano o dall'alto;
- 4) Nella raccolta di rifiuti si registrano tra i minori ustioni ed esposizione ad infezioni da tetano a seguito di tagli;
- 5) Nel settore domestico i minori impegnati anche in attività non faticose, vanno incontro a stress, sfruttamento, violenze e abusi oltre a stanchezza per orari massacranti;
- 6) In strada (vendita di bevande, lavaggio di vetri di autovetture) non è da trascurare per i minori il rischio di malattie infettive, sempre sfruttamento, violenze e abusi, nonché esposizioni a sostanze nocive;
- 7) Nel settore del commercio e dell'artigianato, infine, i minori aumentano il rischio di farsi male in quanto non c'è attenzione nelle attività in cui vengono adibiti come camerieri, commessi, aiutanti in imprese familiari.

Le medesime patologie sono segnalate anche nella pubblicazione edita dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro alcuni anni fa in lingua inglese "Bambini al lavoro: rischi per la salute e sicurezza" Autore Valentina Forastiere.

Alcune statistiche disponibili nel nostro Paese riportano dati allarmanti per il lavoro minorile illegale, anche se discordanti: la rilevazione Istat/Ispesl nel 2000 evidenzia che i minori 7-14 impegnati in attività lavorativa sono 144.823, mentre la CGIL sottolinea che nel 2000/2001 i minori della classe di età 11-14 che lavorano sarebbero 300.000/350.000 di cui 50.000 stranieri. Dati relativi al lavoro minorile regolare (14-16 anni) sono disponibili nella banca dati Inail.

**LA PRESIDENTE**

Il lavoro minorile è compreso nel lavoro sommerso (26%) di cui il 15% riguarda i minori. Il lavoro minorile è lungi dall'essere risolto in pratica, anche se la normativa in proposito è piuttosto chiara ed esplicita nel tutelare l'integrità fisica dell'adolescente dai molteplici rischi cui il lavoro inevitabilmente espone.

Occorrono non provvedimenti assistenziali, ma promozionali, non misure repressive, ma piuttosto preventive, non sfruttamento e tratta dei "calzoni corti", ma sana politica di orientamento e formazione professionale, ove i giovani possano orientarsi con estrema libertà di scelta per la loro attività futura e trovare in essa la propria soddisfazione in un avvenire migliore.

Ecco perché UNICEF ha avviato l'istituzione di un **Osservatorio per la prevenzione dei danni alla salute da lavoro minorile** sia regolare, sia illegale, partendo dall'analisi dei danni provocati alla salute del minore, dovuti all'esposizione a rischi lavorativi e dalle modalità di identificazione di tali rischi e pericoli sul posto di lavoro. All'iniziativa, al momento nella fase terminale di programmazione, hanno aderito, per la validazione scientifica dei dati, la Società Italiana di Pediatria (SIP) e l'Associazione Italiana Aziende Ospedaliere Pediatriche. Il coordinamento dell'Osservatorio è stato affidato ad un docente di Medicina Preventiva del Lavoro, che si avvarrà del Laboratorio di Sanità Pubblica, Medicina del Lavoro ed Epidemiologia del Dipartimento di Medicina, Chirurgia e Odontoiatria dell'Università degli Studi di Salerno.

E' inaccettabile e intollerabile che il futuro dei minori sia messo a rischio da condizioni insicure e insalubri sul lavoro se si considera che la normativa di tutela vigente, anche nel nostro Paese, obbliga i datori di lavoro ad effettuare, tra l'altro, una valutazione dei rischi per proteggere i prestatori d'opera anche "rispetto all'età".

**LA PRESIDENTE**

Le fonti statistiche ufficiali non sono sufficienti e molte volte risultano generiche, in quanto non rispecchiano il fenomeno “danno alla salute del minore da lavoro minorile”.

Si dispone ad oggi delle indagini ISTAT “Aspetti della vita quotidiana” e “Cause di morte”, che non riportano dati sul lavoro minorile regolare ed illegale.

Il nostro **Osservatorio**, oltre alle segnalazioni che acquisirà dalla propria rete organizzativa, proverà ad utilizzare le seguenti Fonti:

- Banche dati del **NSIS** (Nuovo Sistema Informativo Sanitario) del Ministero della Salute. Almeno due *Flussi* dei tanti *mattoni* che compongono l’NSIS sono fondamentali: il Flusso SDO (Schede di Dimissione Ospedaliera) importante per la comprensione delle Malattie Professionali, fra le quali i tumori, e il Flusso EMUR (EMergenza URgenza) con i dati dei ricoveri nei Pronto Soccorso fra i quali i traumi correlati al lavoro già segnalati.
- Banche dati **UNIEMENS** e **DMAG** dell’INPS che riuniscono i rapporti di lavoro dipendente, sia pubblico che privato. Nella prima ci sono tutti i contratti di lavoro di tutti gli assistiti e anche la storia lavorativa, almeno dal 2009, anno della sua istituzione. Il DMAG è relativo ai lavoratori agricoli, importante per completare il quadro di questa categoria di lavoratori.
- Il **Registro delle Imprese** assolve già il compito di principale custode delle anagrafiche delle aziende, delle unità locali e della classificazione economica delle attività (ATECO). Per gli enti pubblici esiste l’IPA, l’Indice della Pubblica Amministrazione, contenete anche il dettaglio delle strutture territoriali di ogni amministrazione, incluse scuola e sanità.

**LA PRESIDENTE**

- Per la circolazione stradale l'Istat raccoglie sistematicamente tutte le segnalazioni di incidenti con lesioni a persone in collaborazione con la **Polizia di Stato e l'ANAS** mantiene un Archivio Osservatorio del Traffico. Si ricorda che gli infortuni sul lavoro accaduti sulla strada in orario di lavoro, o nel tragitto casa lavoro, costituiscono il 20% di tutti gli infortuni riconosciuti dall'Inail e più del 50% degli infortuni mortali. Più di qualsiasi comparto.
- I dati dell'allegato 3B, compilati dei Medici Competenti, a disposizione delle Regioni, capaci di fotografare annualmente le esposizioni ai principali rischi con dati puntuali e non campionari. Oggi sono ampiamente inutilizzati a causa di problemi tecnici, ma è stato dimostrato che è possibile incrociarli con i *Flussi Informativi* diventando estremamente informativi.9F
- I dati dei *Flussi Informativi Inail-Regioni* sono già oggi utilizzati, insieme ai dati raccolti dalle ASL in diversi registri, oltre ai dati dei medici competenti di cui All'Allegato 3b della 81.

**Occorrerebbe poi modificare il modello 1 SS dell'INAIL (Certificazione medica di infortunio lavorativo) a pag.2, prevedendo una nuova voce tra i "dati anamnestici riferiti all'evento" quale, "lavoro minorile", dal momento che in caso di danno da lavoro minorile REGOLARE (14-16 anni) comunque c'è l'obbligo di compilare tale modello.**

**LA PRESIDENTE****I CINQUE OBIETTIVI DELL'OSSERVATORIO UNICEF PER DIFENDERE I MINORI DAI DANNI DA LAVORO**

Promozione della salute e sicurezza sul lavoro per i minori (scuole, centri di aggregazioni, ecc.) e divulgazione dei danni per tipologie dei lavori in cui c'è richiesta di minori;

Divulgazione delle “regole” per avviare un minore al lavoro;

Supporto alla formazione degli operatori di vigilanza ed ispezione per prevenire e contrastare il lavoro minorile illegale (verifica DVR, metodologia di sopralluogo, accessi mirati, ecc.);

Modifica della modulistica in uso ai Pronto Soccorso ospedalieri;

Sviluppare nelle istituzioni scolastiche l'attività di “orientamento professionale”.

Grazie.



# BAULI IN PIAZZA

## Commissione di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati

Senato della Repubblica  
Audizione Parlamentare  
24 febbraio 2022



### **AUDIZIONE APS BAULI IN PIAZZA**

Buongiorno,

quale presidente dell'Associazione di Promozione Sociale Bauli In Piazza sono molto lieta di essere qui oggi presente con i miei colleghi, Ing. Daniele Icaro e Maurizio Salustri. Rivolgo un saluto e un ringraziamento per questo invito al Presidente e ai membri della Commissione.

Questo intervento vuole fornire una panoramica sul settore dello spettacolo e degli eventi, proponendosi di affrontare alcune sue specificità sia dal punto di vista delle condizioni di lavoro che in tema di sicurezza, analizzando alcuni punti di attenzione che riteniamo siano di particolare importanza in un momento quale quello attuale, in cui l'intero comparto si sta rimettendo in moto. Proprio 2 anni fa, infatti, l'intero settore dello spettacolo e degli eventi si fermava per primo dopo lo scoppio della pandemia e questo lungo periodo di inattività è stato interrotto solo da brevi e ridotte riprese.

Nello specifico si tratta di un unico settore non ben definito e istituzionalmente poco riconosciuto, che comprende diverse figure le cui capacità professionali e know-how si sono specializzate e sono cresciute nel tempo soprattutto attraverso l'esperienza diretta sul campo. Esperienza che a causa del quasi completo blocco lavorativo di questi ultimi due anni, si rischia purtroppo di perdere.

Secondo i dati INPS, nel 2019 si sono contati 327.000 lavoratori dello spettacolo afferenti al fondo ex Enpals.

Un sostanziale numero di altri lavoratori afferisce direttamente all'INPS portando la stima dei lavoratori occupati in questo comparto a 570.000.

Sempre secondo i dati INPS, 2/3 dei lavoratori dello spettacolo hanno un contratto di lavoro dipendente. Mentre circa 1/3 sono lavoratori autonomi.

A fine del 2020 il settore ha visto in Italia una perdita di circa il 70% del volume d'affari.

Particolarmente colpite sono state la musica e lo spettacolo dal vivo che hanno registrato una contrazione del 75% e del 90%.

L'emergenza COVID ha evidenziato criticità in realtà già esistenti, quali l'esigenza di rivedere i modelli organizzativi e di attuare riforme strutturali a vari livelli, a partire da quelle che attengono alla solidità e continuità del settore lavorativo. Senza certezze di continuità, di fatto, vacilla qualsiasi modello organizzativo.

Il blocco di gran parte delle attività, prolungatosi a causa della pandemia, ha avuto effetti devastanti per i professionisti del settore.

Le ripercussioni più forti hanno riguardato soprattutto le imprese e i lavoratori dello spettacolo dal vivo, ma in linea generale è emersa l'immagine di una realtà frammentata, non ben delineata e quindi fragile, con la condizione dei lavoratori che vi operano in gravi difficoltà, a causa dell'insufficienza delle tutele, delle inadeguatezze contrattuali e previdenziali e del mancato riconoscimento giuridico-formale dell'intera filiera.





Questa complessa realtà è costituita, oltre che da attività imprenditorialmente strutturate, da un numero considerevole di piccole e medie imprese, cooperative, che si avvalgono spesso di lavoratori intermittenti nonché da molti lavoratori autonomi.

Questo momento difficile, se da un lato ha messo in evidenza le criticità strutturali di questa realtà, con imprese ai limiti della sostenibilità finanziaria, dall'altro ha messo in moto una grave crisi occupazionale, preoccupante per il suo protrarsi nel medio e lungo termine. Crisi legata a diverse cause quali l'effettiva riduzione di richiesta, la chiusura delle imprese meno solide e lo stato di difficoltà in cui versano anche quelle più strutturate a causa del protrarsi del tempo di inattività e la necessità di molte figure professionali di aver dovuto addirittura cambiare lavoro, generando nel prossimo futuro la mancanza di personale tecnico specializzato che si è formato negli anni in questo settore, affinando le proprie competenze in tutte le mansioni specializzate che compongono questo complesso comparto.

Abbiamo stimato, anche grazie alla partecipazione a indagini promosse sia a livello internazionale che nazionale, una perdita di oltre il 30% di professionisti specializzati del settore, che sono passati in modo definitivo ad altri ambiti lavorativi nel corso della pandemia. Oltre allo stop della attività lavorative, le maggiori tutele e garanzie contrattuali presenti in altri settori costituiscono alcuni dei motivi di questo non ritorno.

Ciò che preoccupa maggiormente è quindi che, ad oggi, la ripresa delle attività potrebbe avvenire, in molti casi, con organici ridotti e che la situazione creatasi continui a penalizzare soprattutto i soggetti più deboli dal punto di vista contrattuale, facendo venir meno le buone pratiche di sicurezza acquisite nel corso degli anni.

Va sottolineato, a tal proposito, che nonostante il gran numero di allestimenti per lo spettacolo effettuati nel corso del tempo, si registra un numero relativamente basso di incidenti significativi, a riprova della preparazione, professionalità ed attenzione degli addetti ai lavori.

Tutto questo ci porta a ritenere che sarebbe opportuno auspicare più che a una ripartenza in sicurezza ad una "ricostruzione di una sicurezza" del settore, con un delineamento concreto della sua esistenza e di tutto ciò che gravita intorno ad esso.

Un inquadramento normativo specifico diviene esigenza primaria per riordinare questa tanto agognata ripartenza.

Sono queste le richieste di cui si è fatta portavoce in questi 2 anni l'Associazione Bauli In Piazza, nata nell'agosto del 2020, che ha portato in piazza prima a Milano il 10 ottobre 2020 e poi a Roma il 17 aprile 2021 l'intera filiera dello spettacolo schierata dietro a una distesa di bauli, che rappresentano il simbolo del nostro lavoro, chiedendo al governo sostegno, riconoscimento e una fondamentale riforma del settore, che ci permetta di ricominciare a lavorare in modo più stabile e sicuro.



In questo periodo sono nate anche nuove reti di lavoratrici e lavoratori che si sono affiancate alle realtà già esistenti. Assieme a loro abbiamo chiesto Tavoli di confronto con le istituzioni, partecipato al Tavolo permanente dello spettacolo, istituito presso il Mibact e poi abbandonato dopo qualche incontro.

Con l'intento primario di unificare, ove possibile, le voci dei diversi comparti, sono state definite proposte presentate alla politica ed in ogni iniziativa è stato richiesto con insistenza che venga deliberata, una volta per tutte, una legge capace di riconoscere il settore con tutte le sue specificità; una legge che tuteli, in maniera universale, chi opera nella filiera dello spettacolo, superando le divisioni contrattualistiche e le differenze insite nei rapporti di lavoro di tutti i comparti ma che soprattutto riconosca un fattore importante: la discontinuità lavorativa del comparto, introducendo un reddito di discontinuità, una misura da porre alla base di qualsiasi adeguata, realistica ed accettabile legge sullo spettacolo, una misura che forse avrebbe permesso di evitare la dispersione lavorativa che il comparto sta subendo in questi mesi.

Questa misura fa parte di uno degli emendamenti al disegno di legge di Riforma dello Spettacolo che sta attraversando proprio in questi giorni il suo iter parlamentare e qualche giorno fa ha attraversato un momento difficile in cui è stata inizialmente bocciata, poi inviata ai ministri della Cultura, del Lavoro e dell'Economia per trovare una soluzione sul problema delle risorse e della copertura finanziaria.

Sono giornate decisive per il settore, che vede in questo disegno di legge, la prima fondamentale possibilità di dare un ordine e riconoscimento a un comparto frammentato e di assicurare a tutti i lavoratori le fondamentali tutele previdenziali.

È questo un passaggio fondamentale per arrivare al tema della sicurezza.

Una condizione fondamentale per poter lavorare in sicurezza, è la necessità di essere visti, riconosciuti, compresi ma soprattutto tutelati dagli organi che ci rappresentano.

Gli allestimenti degli eventi e dello spettacolo, pur se in alcuni casi assimilabili ai cantieri temporanei e mobili, vista la realizzazione di strutture ingegneristiche, non sono però cantieri edili a tutti gli effetti: sono diverse le tempistiche, il contesto, le attività, le dinamiche e modalità, le mansioni, gli attori e, quindi, la gestione della sicurezza stessa. La particolarità del settore rende a volte illogiche delle regole che sarebbero "normali" in un cantiere edile o in uno stabilimento produttivo.

Il Decreto Interministeriale del 22/07/2014, cosiddetto "Decreto Palchi", introduce per la prima volta aspetti della specificità del settore (spettacolo, teatro, live, fiere), chiarendo il contesto di applicazione del D.lgs.81/08 (o ai sensi dell'art. 26 o ai sensi del Titolo IV), facendo rientrare alcuni allestimenti dello spettacolo nei "cantieri temporanei e mobili", ma con la specificità dello spettacolo. Rimane però un decreto generico e non realmente specifico di questo comparto, che si sofferma soprattutto sull'applicabilità o meno di una parte o di un'altra del D.lgs. 81/08 in base alle specifiche di allestimento.



Come APS Bauli In Piazza abbiamo ritenuto un'esigenza fondamentale, quindi, quella della creazione di una Commissione Health & Safety, all'interno dell'associazione, con l'obiettivo di

- sviluppare buone pratiche e riconoscimenti alle organizzazioni che progettano eventi sui principi di prevenzione dei rischi e che inquadrino la sicurezza su temi cardine quali ad esempio:
  - le tempistiche ridotte degli allestimenti, che pongono di fronte alla criticità della temporaneità delle attività, con interferenze fra ditte diverse e contemporaneità di lavorazioni difficilmente eliminabili, aspetti fondamentali che vanno gestiti pertanto con prassi di settore che sono consolidate ma non riconosciute a livello legislativo;
  - orari e turni di lavoro adeguati;
  - sviluppo di veri e propri modelli "standard" di produzione da attuare;
  - individuazione, realizzazione e gestione dei dispositivi di protezione collettiva propri delle attività di allestimento;
- altro obiettivo della Commissione è elaborare proposte migliorative quali:
  - Riconoscimento della formazione ed idoneità a livello di comparto. I lavoratori del settore hanno necessità di attività di formazione specifica e idoneità sanitaria per alcune attività che dovrebbe avere un riconoscimento trasversale all'interno del comparto.
  - Sviluppo di linee guida specifiche del settore con l'obiettivo di garantire il massimo della prevenzione adottabile ai fini della sicurezza dei lavoratori, che potrebbero essere condivise con gli enti di controllo ed in particolare con l'INAIL ai fini di una valenza nazionale.
  - Necessità di una normativa legislativa e tecnica specifica ed adeguata alla particolarità del settore.
  - Riconoscimento di nuove figure professionali con delega di coordinamento dei vari settori e dei preposti delle varie squadre di diverse aziende.

Vorrei concludere sottolineando che questo comparto, come ha fatto durante le manifestazioni di Bauli In Piazza, ha dimostrato di saper affrontare le difficoltà, riorganizzarsi, tenere al centro della propria prassi e della propria memoria gli infortuni mortali e i tragici incidenti accaduti nell'ultimo decennio. Proprio per questo la nostra associazione ha voluto porre al centro della distesa di bauli neri un baule rosso a ricordo di Francesco Pinna, Matteo Armellini, Khaled Farouk Abd Elhamid, affinché il ricordo degli episodi tragici che hanno caratterizzato il nostro settore sia sempre uno sprone ad approfondire e migliorare le competenze e le condizioni di lavoro, nel rispetto fondamentale del diritto dei lavoratori ad un lavoro sicuro.

Ma in questo dobbiamo essere sostenuti da precise azioni delle Istituzioni che diano dignità e riconoscimento a tutto il comparto, tutele ai lavoratori e i giusti adeguamenti nel campo della sicurezza ad un settore così peculiare e importante per la vita sociale e culturale del Paese.

**Le fasi di lavoro eventi-spettacoli:**

- 1 - Allestimento Cantiere/sito di lavoro - PSC/DUVRI
- 2 - Assistenza Evento - DUVRI
- 3 - Disallestimento Cantiere/sito di lavoro - PSC/DUVRI

**TEMPISTICHE ESECUTIVE TIPO dei "cantieri/siti di eventi-spettacoli":**

Live:	24 ore: 12h allestimento, 8h show, 4h disallestimento
Intrattenimento:	19 ore: 8h allestimento, 8h assistenza/show, 3h disallestimento
Teatro:	18 ore: 8-10h allestimento, 4h show, 4h disallestimento
Moda:	1/4 giorni allestimento, 2/4 giorni sfilate, 1/2 giorni disallestimento
Programma televisivo:	1/2 settimane allestimento, durata variabile show, 2/4 giorni disallestimento)

**ORGANIZZAZIONE/ORGANIGRAMMA TIPO di un'attività di eventi e spettacoli:****RUOLI e ATTIVITA'**

<b>Committente:</b>	Imprenditore del settore / Agenzia
<b>Produzione:</b>	Direttore di produzione/Responsabile Tecnico Logistico, assistenti di produzione, stage designer, site coordinator, lighting designer, sound engineer, head rigger, scenografi
<b>Professionisti CSP/CSE</b>	Progettisti / architetti, ingegneri strutturisti, periti elettrici,
<b>Fornitore strutture:</b>	Fornitura / montaggio di palchi, coperture (ground support/spatial roof/mother grid), torri di supporto tecnologo e audio/luci/video, tendostrutture, transenne ceta- antipatico, ecc.
<b>Fornitori servizi:</b>	Fornitura / allestimento di impianti elettrici, generatori, wi-fi, telefonici, messa in onda TV/web, fornitura servizi di pulizia, di guardiania, di personale di security
<b>Fornitori tecnologia:</b>	Fornitura / allestimento di impianti audio, video, luci, effetti speciali
<b>Sub-Fornitori:</b>	Fornitori / installatori per conto di fornitore strutture / rigging / servizi / tecnologia
<b>Cooperative:</b>	Fornitura servizi in appalto per Committente, fornitori, sub-fornitori.
il 90% del disallestimento di impianti spettacolo con tecnici	Le cooperative hanno un ruolo chiave dell'intera filiera, in quanto ad oggi know-how tecnico di produzione, allestimento, gestione e per lo spettacolo è nelle cooperative specifiche dello specializzati del settore
<b>Rigging:</b>	Staff di allestimento punti di appendimento e apparati di sicurezza per lavoratori in quota (linee vita temporanee orizzontali e verticali)
<b>Manodopera/</b>	



**Facchinaggio:** Operai non specializzati addetti alla fornitura di mano d'opera, utilizzati in modo particolare per operazioni di carico/scarico e spostamento merci, materiali o bauli.

**Fornitori d'opera e d'opera intellettuale:** Tecnici, consulenti.

### RUOLI nella SICUREZZA

Committente/

Responsabile dei lavori: Garante / Organizzatore della Sicurezza

RSPP: Consulente del Committente

CSP / CSE Nel caso di Titolo IV

Progettisti/

Professionisti

Tecnico specialista

Ingegnere civile / strutturale, Ingegnere / Perito elettrotecnico, "Pubblico Spettacolo"

Ruoli Organizzativi Direttore di Produzione/Responsabile Tecnico Logistico, Site Coordinator, Head Rigger, Responsabile Strutture.

ATTIVITÀ	OPERATORI			SPETTACOLI			INGRESSI			BOTTEGHINO (€)			SPESA DEL PUBBLICO (€)		
	2019	2020	Δ 2019-20	2019	2020	Δ 2019-20	2019	2020	Δ 2019-20	2019	2020	Δ 2019-20	2019	2020	Δ 2019-20
A. Attività cinematografica	16.101	7.705	-52.15 %	3.245.345	996.020	-69.31 %	104.439.213	30.305.771	-70.98 %	667.911.768	189.537.788	-71.62 %	791.989.946	212.155.270	-73.21 %
B. Attività teatrale	29.067	10.019	-65.53 %	132.190	46.630	-64.73 %	23.289.900	6.904.335	-70.35 %	423.960.000	94.674.844	-77.67 %	482.851.861	114.224.571	-76.34 %
C. Attività concertistica	16.394	5.602	-64.61 %	39.844	13.852	-65.23 %	15.320.690	2.623.558	-82.88 %	443.142.376	48.192.014	-89.12 %	516.343.213	54.614.432	-89.42 %
D. Attività sportiva	55.328	28.064	-49.28 %	209.415	79.732	-61.93 %	35.571.691	8.923.937	-74.91 %	536.446.651	95.872.120	-82.13 %	1.264.282.210	292.725.461	-76.85 %
E. Attività di ballo e concertini	169.219	50.663	-70.06 %	659.298	188.887	-71.35 %	23.795.126	5.137.110	-78.41 %	248.005.150	54.757.939	-77.92 %	1.050.744.926	273.860.693	-73.94 %
F. Attrazioni dello spettacolo viaggiante e parchi da divertimento	1.702	934	-45.12 %	26.407	15.281	-42.13 %	20.471.635	8.463.846	-58.66 %	276.882.272	108.983.364	-60.64 %	408.473.688	146.888.054	-64.04 %
G. Mostre ed esposizioni	4.922	2.049	-58.37 %	77.678	30.445	-60.81 %	26.359.123	6.130.255	-76.74 %	196.149.216	47.589.170	-75.74 %	364.639.979	94.943.894	-73.96 %
H. Attività con pluralità di generi	19.404	2.752	-85.82 %	52.981	6.628	-87.49 %	1.877.548	623.431	-66.80 %	18.917.909	4.385.419	-76.82 %	169.727.474	14.856.811	-91.25 %
<b>TOTALE</b>	<b>312.137</b>	<b>107.988</b>	<b>-65.40 %</b>	<b>4.443.158</b>	<b>1.377.475</b>	<b>-69.00 %</b>	<b>251.124.926</b>	<b>69.112.243</b>	<b>-72.48 %</b>	<b>2.811.415.343</b>	<b>643.992.658</b>	<b>-77.09 %</b>	<b>5.049.053.297</b>	<b>1.204.269.185</b>	<b>-76.15 %</b>

Fonte: elaborazione ASK su dati SIAE





€ 21,60