



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**

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 regolarità¹. 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”.

¹ 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 al 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 Nace² di attività economica e con criteri classificati secondo la codifica Esaw³, 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 infortuni⁴. 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 Paesi⁵. 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:

² *Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne.*

³ *European Statistic of Accidents at Work.*

⁴ INAIL – Confronto Italia-Europa dati Eurostat, 2018.

⁵ 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%)⁶. 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 lavoro⁷, 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

⁶ <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-dati-inail-2021-giugno-luglio-pdf.pdf>

⁷ 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'Ispettorato⁸, 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 2020⁹ 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 2020¹⁰ 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 illeciti¹¹. Va segnalato che in alcuni settori, rispetto al 2019, il 2020 ha fatto registrare un lieve decremento del tasso di irregolarità del 2,17%¹², 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*

⁸ 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)

⁹<https://www.ispettorato.gov.it/it-it/studiestatistiche/Documents/Rapporto-annuale-attivita-di-tutela-e-vigilanza-2020-signed.pdf>

¹⁰ 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)

¹¹ *Ibidem*, p. 3-4.

¹² *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 27.000¹³), 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 repute 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 sicurezza¹⁴. 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 professionali¹⁵. 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

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ <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.¹⁶

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 sociali¹⁷, 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

¹⁶ 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.

¹⁷ <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 sociali¹⁸. 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 dannose¹⁹.

Come sottolineato nel citato Rapporto CNEL 2019 ²⁰, 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 (...)"²¹.

¹⁸ <https://www.cnel.it/Documenti/Rapporti>, Rapporto 2020, cap. 4, pp. 89 e ss.

¹⁹ 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.

²⁰ Cit., p. 367.

²¹ 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 contratti²², 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

²²https://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 provocato²³.

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 lavoro²⁴.

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

²³ 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

²⁴ 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 disciplinato 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