



Disposizioni in materia di vigilanza e sicurezza sul lavoro, nonché di prevenzione e assicurazione contro gli infortuni sul lavoro

A.C. 1266

Dossier n° 148 - Schede di lettura
14 maggio 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1266
Titolo:	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
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	5
Date:	
presentazione:	15 ottobre 2018
assegnazione:	9 gennaio 2019
Commissione competente :	XI Lavoro
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia, V Bilancio e Tesoro, X Attività produttive, XII Affari sociali, XIV Politiche UE e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

La **proposta di legge C. 1266** (Speranza ed altri) interviene in materia di **vigilanza e sicurezza sul lavoro**, nonché di **prevenzione e assicurazione contro gli infortuni** sul lavoro e le malattie professionali. In particolare, vengono introdotte disposizioni volte a **distinguere le funzioni** di controllo (proprie dell'Ispettorato nazionale del lavoro), da quelle di consulenza e prevenzione (proprie dell'INAIL), nonché a **modificare il meccanismo di oscillazione del tasso per prevenzione** degli infortuni nei luoghi di lavoro. Viene, inoltre, demandata ad apposito decreto interministeriale la predisposizione di un **piano per l'assunzione di ispettori del lavoro**.

Il provvedimento in esame si compone di **5 articoli**.

L'**articolo 1** - aggiungendo il comma 8-*bis* all'articolo 8 del D.Lgs. 81/2008 – interviene nell'ambito del SINP (**Sistema informativo nazionale per la prevenzione**), disponendo che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali invii una **relazione semestrale** alle Camere sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dal SINP. Come riportato nella Relazione illustrativa, tale previsione si rende necessaria in ragione della carenza di documenti o notizie in merito alla predetta attività (**comma 1, lett. c)**).

Il **Sistema informativo nazionale per la prevenzione** nei luoghi di lavoro è stato istituito dall'art. 8 del D.Lgs. 81/2008, con lo scopo di fornire dati utili per orientare, programmare, pianificare e valutare l'efficacia della attività di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, relativamente ai lavoratori iscritti e non iscritti agli enti assicurativi pubblici, e per indirizzare le attività di vigilanza, attraverso l'utilizzo integrato delle informazioni disponibili negli attuali sistemi informativi, anche tramite l'integrazione di specifici archivi e la creazione di banche dati unificate. Il SINP è costituito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dal Ministero della salute, dal Ministero dell'interno, dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dall'INAIL, con il contributo del CNEL. Al suo sviluppo concorrono gli organismi paritetici e gli istituti di settore a carattere scientifico, ivi compresi quelli che si occupano della salute delle donne. I contenuti dei flussi informativi devono almeno riguardare: il quadro produttivo ed occupazionale; il quadro dei rischi anche in un'ottica di genere; il quadro di salute e sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici; il quadro degli interventi di prevenzione e di vigilanza delle istituzioni preposte; i dati degli infortuni sotto la soglia indennizzabile dall'INAIL. Le regole tecniche per la realizzazione ed il funzionamento del SINP, nonché le regole per il trattamento dei dati sono disciplinate dal DM 25 maggio 2016, n. 183.

Viene, inoltre, previsto che anche le associazioni (in aggiunta agli organismi paritetici e agli istituti di settore a carattere scientifico) concorrano allo sviluppo del SINP (**comma 1, lett. a)**).

Gli **articoli 2 e 3** introducono disposizioni dirette a **distinguere le funzioni** di controllo (proprie

dell'Ispettorato nazionale del lavoro), da quelle di consulenza e prevenzione (proprie dell'INAIL).

L'**articolo 2**, modificando il D.Lgs. 149/2015, interviene nell'ambito dei compiti dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL). In particolare:

- specifica che tra le attività ispettive attribuite all'Ispettorato (già esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'INPS e dall'INAIL) rientrano anche quelle relative alla vigilanza sull'applicazione delle misure e delle prescrizioni per la salute e la sicurezza sul lavoro e che le attività di prevenzione e di consulenza rientrano nella competenza dell'INAIL (**comma 1, lett. a)**);
- inserisce tra le funzioni dell'Ispettorato gli accertamenti sulla regolarità, sui requisiti e sulle modalità dei rapporti di lavoro e sulla dinamica degli infortuni (in luogo di quelli attualmente previsti in materia di riconoscimento del diritto a prestazioni per infortuni su lavoro) (**comma 1, lett. b), n. 1)**;
- dispone che, nell'ambito delle azioni volte al contrasto del lavoro sommerso, l'Ispettorato svolge attività di vigilanza e controllo (non di prevenzione e promozione della legalità come attualmente previsto), eliminando, contestualmente, il riferimento all'articolo 8 del D.Lgs. 124/2004 che disciplina l'attività di prevenzione e promozione presso i datori di lavoro, finalizzata al rispetto della normativa in materia lavoristica e previdenziale (**comma 1, lett. b), n. 2)**

Conseguentemente, l'**articolo 3**, modificando il richiamato articolo 8 del D.Lgs. 124/2004, **attribuisce all'INAIL** (e non al personale ispettivo delle direzioni regionali e provinciali del lavoro, come attualmente previsto) il compito di organizzare **le attività di prevenzione e promozione in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro**, svolte presso i datori di lavoro e volte a garantire il rispetto della normativa, in particolare in materia di lavoro e previdenza.

Inoltre, vengono posti in capo all'INAIL anche l'**obbligo di fornire indicazioni operative** sulla corretta attuazione della normativa lavoristica e previdenziale, nel caso in cui rilevi inosservanze o applicazioni non corrette, con particolare riferimento agli istituti di maggiore ricorrenza, da cui non consegua l'adozione di sanzioni penali o amministrative, nonché l'**attività di informazione e di aggiornamento** proposta nei confronti di enti, datori di lavoro e associazioni, da svolgersi, a cura e spese di questi ultimi soggetti, attraverso apposite convenzioni

Il richiamato art. 8 del D.Lgs. 124/2004 ha introdotto una nuova tipologia di attività, definita di promozione e prevenzione, svolta dal personale ispettivo delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro ai fini dell'osservanza delle disposizioni in materia lavoristica e previdenziale, anche in concorso con i CLES e le Commissioni regionali e provinciali per l'emersione del lavoro non regolare. Durante lo svolgimento di tali attività il personale ispettivo non riveste la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

L'**articolo 4** interviene sul meccanismo **di oscillazione della tariffa dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali**, introducendo, **per il triennio 2019-2021**, una ulteriore riduzione del tasso medio del premio applicabile all'impresa, a determinate condizioni, in relazione al numero di lavoratori presenti nella stessa e aggiuntiva rispetto alle agevolazioni attualmente previste in materia (vedi *infra*).

Sul punto, la Relazione illustrativa evidenzia come l'attuale modello assicurativo si basi sul principio secondo il quale il lavoro genera rischi e danni, nonché su un sistema di incentivazione della prevenzione attraverso un meccanismo di *bonus/malus* (oscillazione del tasso aziendale per andamento infortunistico) "che ha dimostrato nel tempo la sua sostanziale inadeguatezza", e che, sempre secondo la Relazione, ha portato qualche datore di lavoro ad omettere la denuncia di infortuni o malattie professionali non particolarmente gravi. "In tale scenario, un meccanismo come quello attualmente in vigore, fondato sull'oscillazione del tasso (in virtù della quale il premio è proporzionato all'entità del danno), finisce per rendere più costoso il sistema nel suo complesso. Viceversa, prevedendo almeno temporaneamente un sistema che dia sostegno, per mezzo di una riduzione dei tassi, alle imprese che investono in prevenzione e sicurezza si otterrebbe l'effetto di una riduzione del costo complessivo del sistema, poiché i lavoratori sarebbero esposti a rischi minori e i datori di lavoro avrebbero meno problemi a causa della denuncia dell'infortunio, e nel contempo potrebbe generarsi un apporto virtuoso alla crescita per il mondo del lavoro"

In particolare, secondo il **comma 1**, il beneficio spetta alle imprese attive da più di due anni, **con meno di 50 dipendenti**, inquadrate nelle gestioni industria e artigianato, nonché alle imprese operanti nelle zone svantaggiate del **Mezzogiorno**, attraverso una **riduzione aggiuntiva del tasso medio della tariffa dei premi assicurativi dovuti all'INAIL in misura fissa non inferiore al 15 per cento**. L'individuazione dei requisiti e della misura della riduzione è demandata ad apposito decreto interministeriale (*per l'emanazione del quale il comma 5 non fissa un termine*). Per il godimento della suddetta riduzione (**comma 2**):

- non devono risultare violazioni da parte dell'impresa della normativa in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro, né degli adempimenti contributivi e assicurativi;
- nell'anno precedente a quello di presentazione della domanda di riduzione e per il primo anno di applicazione della misura, l'impresa deve aver realizzato interventi per la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, aggiuntivi rispetto alle prescrizioni delle norme vigenti (in attuazione degli indirizzi operativi e tecnici che l'INAIL adotta e pubblica entro il 30 novembre di ogni anno per il periodo di vigenza).

L'INAIL valuta la conformità delle domande presentate e, **in caso di accoglimento**, il **comma 4** riconosce, per un periodo massimo di 36 mesi, un **esonero contributivo totale** (pari al 100 per cento dei complessivi contributi previdenziali a carico del lavoratore) **in favore delle imprese che assumono**, negli anni 2019 e 2020, lavoratori con contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (di cui al D.Lgs. 23/2015) o

stabile (ai sensi dell'art. 18 della L. 300/1970), mediante patto individuale o accordo collettivo.

La disposizione sembra quindi riconoscere il suddetto sgravio contributivo per le nuove assunzioni a tempo indeterminato anche se effettuate con contratto senza tutele crescenti, qualora le parti (mediante accordo individuale o collettivo) optino per l'applicazione dell'articolo 18 della L. 300/1970 ante le modifiche introdotte dal D.Lgs. 23/2015 (cfr. punto 2 [Circ. INPS 40/2018](#)). Sul punto, si ricorda, infatti, che il richiamato D.Lgs. 23/2015, attraverso l'introduzione del nuovo **contratto a tutele crescenti, ha contestualmente introdotto una nuova disciplina delle conseguenze dei licenziamenti illegittimi**, individuali e collettivi, **per i lavoratori assunti a tempo indeterminato successivamente alla sua entrata in vigore**, eliminando ogni possibilità di reintegrazione nel posto di lavoro in caso di licenziamenti economici e circoscrivendola nel caso di licenziamenti disciplinari. In quest'ultimo caso la reintegrazione del lavoratore sarà possibile solo nel caso di insussistenza del fatto materiale, direttamente dimostrata in giudizio.

La fissazione delle modalità di fruizione dell'esonero è demandata dal comma 6 ad apposito decreto interministeriale da emanare entro 60 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento in esame.

L'INAIL inoltre provvede (**commi 7 e 8**):

- al monitoraggio trimestrale degli oneri derivanti dall'applicazione della suddetta riduzione aggiuntiva;
- con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, alla predisposizione degli indirizzi operativi per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro e al monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni di cui al provvedimento in esame

Agli oneri derivanti dall'applicazione dell'articolo 4 **si provvede (commi 9 e 10)**:

- per quanto riguarda la riduzione aggiuntiva dei premi INAIL, mediante quota parte delle risorse programmate dall'INAIL per il biennio 2019-2020 per il finanziamento dei progetti di investimento e formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro (ex art. 1, c. 5, del D.Lgs. 81/2008), nonché mediante l'aumento dell'importo della tariffa dei premi assicurativi dovuti all'INAIL a carico dei datori di lavoro che non osservano le norme di prevenzione, fermo restando l'equilibrio di bilancio dello stesso Istituto;
- per quanto riguarda l'esonero contributivo di cui al comma 4, mediante quota parte delle maggiori entrate di cui al medesimo comma 4.

Al riguardo si valuti l'opportunità: a) che siano quantificati gli oneri derivanti dall'applicazione del comma 1; b) che siano quantificati gli oneri derivanti dall'applicazione del comma 4; c) che siano specificate le maggiori entrate di cui al comma 4.

L'**articolo 5** demanda ad apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la predisposizione di un **piano pluriennale di assunzioni di ispettori del lavoro**, da attuare a decorrere dal 2019.

Si segnala che la disposizione non fissa un termine per l'emanazione del decreto.

Relazioni allegare o richieste

Al provvedimento è allegata la Relazione illustrativa.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le disposizioni del provvedimento in esame rientrano nella materia della tutela e sicurezza sul lavoro, oggetto di competenza concorrente tra Stato e Regioni, ai sensi dell'articolo 117, comma 3. Tuttavia, la natura di norme generali delle suddette disposizioni, derivante sia dall'ambito di applicazione del provvedimento a tutto il territorio nazionale sia dall'incidenza delle stesse anche su pregresse disposizioni di rango primario, giustificano il ricorso alla fonte legislativa statale.

Quadro normativo vigente

Ispettorato nazionale del lavoro

Con l'entrata in vigore del D.Lgs. 149/2015, al fine di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale (e per evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi), senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, è stata istituita una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, denominata Ispettorato nazionale del lavoro, che integra i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL e svolge le attività ispettive già esercitate da tali organismi. A tal fine, ai funzionari ispettivi dell'INPS e dell'INAIL sono attribuiti i poteri già assegnati al personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, compresa la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

L'Ispettorato, che è sottoposto al controllo della Corte dei conti, ha personalità giuridica di diritto pubblico, è dotato di autonomia organizzativa e contabile ed è posto sotto la vigilanza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, che ne monitora periodicamente gli obiettivi e la corretta gestione delle risorse finanziarie.

Tra le funzioni e attribuzioni svolte dall'Ispettorato si ricordano: l'esercizio e coordinamento (sulla base di direttive emanate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali) della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria, nonché legislazione sociale (compresa la vigilanza in materia di tutela della salute e della

sicurezza nei luoghi di lavoro), nei limiti delle competenze già attribuite al personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; l'accertamento in materia di riconoscimento del diritto a prestazioni per infortuni su lavoro e malattie professionali, della esposizione al rischio nelle malattie professionali, delle caratteristiche dei vari cicli produttivi ai fini della applicazione della tariffa dei premi; la prevenzione e promozione della legalità presso enti, datori di lavoro e associazioni finalizzate al contrasto del lavoro sommerso e irregolare; l'esercizio e coordinamento delle attività di vigilanza sui rapporti di lavoro nel settore dei trasporti su strada, sui controlli previsti dalle norme di recepimento delle direttive di prodotto e cura e sulla gestione delle vigilanze speciali effettuate sul territorio nazionale; l'attività di studio e analisi relative ai fenomeni del lavoro sommerso e irregolare e alla mappatura dei rischi, al fine di orientare l'attività di vigilanza; la gestione delle risorse finanziarie assegnate, anche al fine di garantire l'uniformità dell'attività di vigilanza, delle competenze professionali e delle dotazioni strumentali in uso al personale ispettivo. Con il DPR 109/2016 è stato approvato lo Statuto dell'Ispettorato.

Per quanto concerne il personale ispettivo, si ricorda che l'art. 1, c. 445, della L. 145/2018 (come modificato dall'art. 7, c. 15-septies, del D.L. 4/2019) ha autorizzato l'Ispettorato ad assumere a tempo indeterminato, prevedendo un incremento della dotazione organica pari a 283 unità per il 2019, a 257 unità per il 2020 e a 311 unità per il 2021.

Oscillazione del tasso per prevenzione degli infortuni nei luoghi di lavoro

L'oscillazione del tasso per prevenzione è la riduzione del tasso di premio per gli infortuni sul lavoro che l'INAIL riconosce alle aziende che eseguono interventi per il miglioramento delle condizioni di prevenzione e tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, in aggiunta a quelli previsti dalla normativa in materia, contenuta nel D.Lgs. 81/2008.

Le aziende che possono usufruire della suddetta riduzione devono:

- possedere i requisiti per il rilascio della regolarità contributiva ed assicurativa;
- essere in regola con le disposizioni obbligatorie in materia di prevenzione infortuni e di igiene e sicurezza del lavoro e devono;
- aver effettuato interventi di miglioramento nel campo della prevenzione degli infortuni nell'anno precedente a quello in cui si chiede la riduzione.

Sul punto, l'art. 1, c. 1125-1126, della L. 145/2018 (legge di bilancio 2019) ha operato, a quasi 20 anni dall'ultimo aggiornamento, una riforma delle tariffe per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, in vigore dall'inizio del 2019, a cui si è data attuazione con tre decreti interministeriali del 27 febbraio 2019 (relativi alle gestioni Industria, Artigianato, Terziario e altre attività, alla gestione Navigazione e ai premi speciali dei titolari di aziende artigiane, dei soci di società fra artigiani lavoratori e dei familiari coadiuvanti).

Le modalità di oscillazione del tasso medio riguardano sia la riduzione per prevenzione sia quella per andamento infortunistico.

Per quanto riguarda **la riduzione del premio per prevenzione i suddetti decreti:**

- confermano, **per le aziende in attività da almeno 2 anni**, le percentuali di riduzione utilizzate fino ad ora in relazione al numero dei lavoratori - anno del periodo e determinata come segue:

Lavoratori - anno	Riduzione
Fino a 10	28%
Da 10,01 a 50	18%
Da 50,01 a 200	10%
Oltre 200	5%

- introducono, **per il primo biennio di attività delle aziende**, una riduzione nella misura fissa dell'8%.

Per quanto riguarda la riduzione del premio per andamento infortunistico – ossia il tasso medio di tariffa che, ogni anno, è suscettibile di una riduzione o di un aumento in relazione all'andamento degli infortuni e delle malattie professionali – i suddetti decreti dispongono che questa sia determinata anche in base alla gravità degli eventi lesivi e non più soltanto agli oneri sostenuti dall'Istituto per indennizzarli.