

Nota tecnica alla Proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ANMIL Onlus

Presentazione di ANMIL (Associazione Nazionale fra i lavoratori Mutilati e Invalidi del Lavoro)

ANMIL rappresenta e tutela le vittime degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, nonché i loro familiari. Una realtà associativa, la nostra, che per questo motivo è dotata di una *mission* assai peculiare, rappresentando un *unicum* nello scenario europeo, oltre che in quello strettamente nazionale.

Nei 78 anni di attività ci siamo costantemente dedicati alle attività di tutela delle “vittime della insicurezza” sul lavoro e delle loro famiglie, al contempo monitorando i fenomeni infortunistici e di rischio in tutti settori produttivi e promuovendo l’evoluzione del quadro normativo per la salute e la sicurezza dei lavoratori.

Grazie al suo storico impegno l’Associazione ha fatto ingresso, per opera del d.lgs. n. 151/2015, nella compagine della Commissione Consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro – finalmente riunitasi nella sua nuova composizione, ad opera del D.M. 4 febbraio 2021, lo scorso 8 febbraio 2021 - ottenendo così il riconoscimento di un ruolo istituzionale nella produzione, nella attuazione e nel monitoraggio della normativa e delle buone prassi in materia.

Sempre in veste istituzionale, ANMIL è parte del *focal point* nazionale della EU-OSHA (Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro), istituito presso la Direzione Generale di INAIL con lo scopo di attuare le periodiche Campagne europee sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Parallelamente, ANMIL continua a dedicarsi a numerose iniziative tese a favorire il reinserimento lavorativo delle persone che hanno subito un infortunio sul lavoro o che hanno contratto una malattia professionale, mediante numerosi progetti di formazione professionalizzante e l’impegno delle Agenzie del lavoro associative. Attività, quest’ultime, di particolare valenza dal punto di vista sociale, psicologico e umano, e che contribuiscono, in misura significativa, a veicolare il valore fondamentale dell’inclusione sociale.

La nostra Associazione è altresì da sempre attenta ai fenomeni globali che interagiscono con la materia prevenzionistica. Il mondo del lavoro globale, infatti, è contrassegnato da nuove forme di lavoro e nuovi modelli organizzativi, caratterizzati da un elevato grado di flessibilità e digitalizzazione che, se non adeguatamente governati, possono esporre i lavoratori a nuove tipologie di rischi. Ci si riferisce, soprattutto, alla eccessiva instabilità occupazionale ed economica e allo sproporzionato carico lavorativo, sullo sfondo di un quadro di tutele inadeguato, derivante anzitutto dalla assenza di una corretta qualificazione giuridica dei rapporti contrattuali.

Contemporaneamente ai fattori di vulnerabilità economica e contrattuale appena citati, la composizione del mercato del lavoro mostra ormai da tempo una forte crescita dei fattori di



vulnerabilità personale legati al genere, alla provenienza geografica, alla disabilità e all'età. Si tratta di una combinazione di elementi che spesso espone i lavoratori interessati a rischi aggiuntivi rispetto a quelli più noti e tradizionali.

Alla luce di tali premesse, siamo convinti che la gestione della salute e della sicurezza sul lavoro non solo rappresenti un valore di matrice costituzionale da preservare e migliorare attraverso tutti gli strumenti normativi e organizzativi che l'ordinamento nazionale mette a disposizione, ma, nel contesto globale e globalizzato, anche un adeguato strumento di prevenzione dei rischi associati alla frammentazione dell'organizzazione del lavoro.

Valutazioni critiche sulla Proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

I pregi del PNRR

La progressiva espansione dell'emergenza da Covid-19, ufficialmente definita pandemia dall'OMS l'11 marzo 2020, ha messo in seria difficoltà il sistema economico e produttivo del nostro Paese, nel contesto delle catene globali del valore, minandone le fondamenta e gli asset.

Al dramma dei contagi e delle morti per Covid-19, spesso riconosciuti come infortuni sul lavoro nei settori "in prima linea" nell'emergenza, si affianca la preoccupazione per la tenuta economica e occupazionale del Paese, in particolare per le categorie di lavoratori più vulnerabili. Tra questi, si annoverano le persone con disabilità e le loro famiglie, che ANMIL rappresenta da oltre 78 anni.

ANMIL esprime un generale apprezzamento per il 'Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza', quale strumento per rispondere alla crisi economica e sociale determinata dalla pandemia da Covid-19, nella convinzione che la 'Next Generation EU' rappresenti una irripetibile occasione per lo sviluppo economico e sociale dell'Italia durante il prossimo decennio.

L'Associazione condivide altresì gli asset strategici – digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale – che il Piano delinea allo scopo di guidare l'azione di rilancio del Paese.

ANMIL, infatti, da sempre sostiene l'ideazione di uno sviluppo sostenibile che combini la crescita economico-produttiva con la garanzia dei c.d. valori non economici (sociale e ambientale). Non a caso, l'inclusione sociale dei lavoratori più vulnerabili, anche attraverso le opportunità offerte dalla digitalizzazione e dall'innovazione, sono temi da sempre al centro della nostra missione associativa.

Dalla 'Proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza' emerge chiaramente l'intento di tutelare i lavoratori vulnerabili attraverso molteplici azioni riformistiche sul versante lavoristico e previdenziale: dalla revisione del regime degli ammortizzatori sociali, alla promozione di nuove politiche attive del lavoro che accompagnino la transizione ecologica e digitale, fino alla garanzia di



una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro al fine di assicurare un'esistenza libera e dignitosa.

L'obiettivo comune a tendere è infatti la garanzia di un modello di lavoro "sicuro" attraverso l'attivazione di interventi mirati, in grado di assicurare il rispetto e la tutela della persona e del lavoratore, l'inclusione sociale e lavorativa dei soggetti più vulnerabili, favorendo al contempo la crescita e l'innovazione per le imprese.

Il presente documento, tuttavia, rappresenta l'occasione per evidenziare le criticità che ANMIL ha identificato, sul versante lavoristico, all'interno delle sei missioni dei predetti asset strategici, cogliendo l'occasione per avanzare alcune proposte integrative sui temi di maggiore interesse associativo, in una logica di collaborazione proattiva con le istituzioni.

I *vulnus* del PNRR sul versante della sicurezza sul lavoro (I) e della inclusione lavorativa delle persone con disabilità (II) e le relative proposte di ANMIL

I.

Missione 4 ("Dalla Ricerca all'Impresa")

Missione 6 ("Salute")

ANMIL propone di includere esplicitamente, all'interno della proposta di PNRR, specifiche progettualità in materia della salute e sicurezza sul lavoro, ad oggi totalmente assenti.

Sul punto, condividiamo appieno la sollecitazione del CNEL – contenuta nel Documento di osservazioni e proposte concernente l'esame della proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18, 22.02.2021) – riguardo la necessità di adottare l'approccio *One Health e Planetary Health* che impone l'approfondimento del tema "**salute**" (**missione 6**) in tutte le politiche, anche quelle correlate al lavoro.

Come evidenzia lo stesso documento, si impone l'esigenza di «migliorare la sicurezza dei lavoratori e degli impianti produttivi con specifici interventi».

In questa logica, l'Associazione ritiene essenziale l'inclusione di interventi volti a finanziare progetti di formazione e di ricerca finalizzati a incentivare la diffusione, tra i datori di lavoro e i lavoratori, di una cultura condivisa sulla sicurezza sul lavoro. Ciò, soprattutto alla luce di uno scenario infortunistico lavoro-correlato ancora drammatico, acuito dall'attuale emergenza pandemica. Nel corso del 2020, infatti, nonostante un calo del 13,6% rispetto al 2019, sono stati ben 554.340 gli infortuni sul lavoro denunciati all'Inail, con 1.270 infortuni aventi avuto esito mortale (181 in più rispetto ai 1.089 del 2019, vale a dire un +16,6%). Con specifico riferimento al contagio da Covid-19 invece, stando ai dati forniti dall'Inail nell'apposito *report* pubblicato a febbraio 2021, è emerso che, al 31 gennaio 2021, sono stati 147.875 i contagi sul lavoro da Covid-19 denunciati. Dato ancor più allarmante, i casi mortali denunciati al 31 gennaio sono 461, ossia 38 in più rispetto alla rilevazione del mese precedente.



La pandemia ha infatti gravato fortemente sulla tensione tra i valori fondamentali a garanzia della dignità umana sul lavoro (il diritto alla salute, il diritto alla vita e il diritto al lavoro) e la libertà d'impresa, quest'ultima limitata dalle misure di contrasto alla diffusione del contagio.

Per tali ragioni, ANMIL propone di dedicare asset di finanziamento per la definizione di strumenti operativi finalizzati alla corretta gestione della prevenzione (dai rischi tradizionali, emergenti e contingenti) all'interno delle imprese, in un clima di concertazione tra il mondo imprenditoriale, il mondo accademico e del Terzo settore. Ciò, a beneficio tanto dei lavoratori, mediante il mantenimento di elevati standard di tutela, quanto dei datori di lavoro, supportati nella complessa "ricostruzione" produttiva e nella identificazione dei fattori di rischio.

In questa logica, ANMIL condivide appieno l'inclusione, all'interno della **missione 4 "Istruzione e ricerca"**, delle tre direttrici di intervento individuate nella **seconda componente "Dalla ricerca all'impresa"**, volte a: favorire una più stretta interazione tra imprese e mondo della ricerca; creare partenariati allargati per lo sviluppo di progetti di ricerca orientati alle sfide strategiche di innovazione che il Paese ha davanti a sé; favorire il potenziamento delle infrastrutture di ricerca, luoghi di didattica e formazione, soprattutto innovativa come le *academies*, laboratori multidisciplinari, spazi innovativi misti per ospitare imprese innovative e start-up, luoghi per la contaminazione con il territorio, inclusi gli operatori del terzo settore.

Tuttavia, riteniamo che tali interventi dovrebbero includere esplicitamente anche il perseguimento della tutela prevenzionistica aziendale. Tematica, questa, dai risvolti tecnici ed entro cui confluiscono numerosi contributi interdisciplinari.

In tal senso, potrebbe contestualizzarsi il finanziamento di progetti volti alla **creazione di un tavolo di lavoro tra Terzo Settore, Università e operatori economici privati di livello nazionale/internazionale**, allo scopo di sviluppare un *know-how* tecnico mirato alla elaborazione di **protocolli volontari e condivisi per la gestione dei rischi in azienda**, che vadano oltre i tradizionali adempimenti obbligatori in materia e sulla scorta della buona prassi – seppur limitata al rischio di contagio – dei Protocolli condivisi adottati durante la pandemia.

I lavori del tavolo, inoltre, potrebbero contribuire fattivamente alla **attuazione nazionale del 'Quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro per il periodo 2021-2027'** che la Commissione europea sta elaborando nell'ambito del suo programma di lavoro per il 2021 *'Un'Unione vitale in un mondo fragile'*.

Il progetto perseguirebbe il duplice obiettivo di garantire maggiore sicurezza ai lavoratori in azienda e, al contempo, di perimetrare in modo più specifico e stringente i doveri del datore di lavoro (e dei suoi ausiliari) a fronte dei rischi nuovi e scientificamente incerti che sono destinati ad aumentare nel contesto globale.

ANMIL ritiene essenziale valorizzare in tale contesto il Terzo settore che annovera realtà associative, come la nostra, che negli anni hanno sviluppato l'*expertise* e le infrastrutture sociali funzionali a



qualificare il mondo dell'associazionismo come un valido e utile interlocutore e *partner* delle imprese, in un clima di collaborazione fattiva e risolutiva.

II.

Missione 5 (“Inclusione e coesione”)

ANMIL condivide altresì gli obiettivi, individuati nel PNRR all'interno della **missione 5 “Inclusione e coesione”**, di rafforzamento delle politiche attive del lavoro e della formazione di occupati e disoccupati, nonché di aumento dell'occupazione giovanile di qualità attraverso il rafforzamento del sistema duale.

Consideriamo di grande importanza strategica l'intento di favorire la trasformazione del mercato del lavoro con adeguati strumenti volti a facilitare le transizioni occupazionali e a migliorare l'occupabilità dei lavoratori attraverso la formazione, creando percorsi personalizzati di riqualificazione delle competenze e di accompagnamento al lavoro.

Siamo tuttavia consapevoli che tali progetti dovrebbero dedicare particolari sforzi nei confronti delle categorie di persone più fragili, quali soprattutto le persone con disabilità, alla luce del fatto che gli strumenti di politica attiva e passiva adottati dal Legislatore per supportare e valorizzare tali soggetti non hanno, ad oggi, ottenuto i risultati attesi, limitandosi ad attenuare le profonde disparità sociali nel mercato del lavoro. Tale preoccupazione – già espressa dall'Associazione all'interno del XXII Rapporto ‘Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020’ del CNEL (Capitolo 12, Parte III) mediante una approfondita analisi normativa e giurisprudenziale in materia di collocamento mirato – è stata rinnovata dai dati riportati all'interno della IX Relazione ministeriale al Parlamento sullo stato di attuazione della l. n.68/1999, che evidenzia, tra il 2016 ed il 2017, un significativo incremento delle assunzioni di lavoratori con disabilità, seguito da un calo piuttosto netto nel 2018, quando le assunzioni sono state 815, vale a dire un quarto di quelle osservate nel 2016, con una riduzione, rispetto all'anno precedente, del 73%.

L'inserimento lavorativo delle persone con disabilità dovrebbe costituire un aspetto strategico delle politiche occupazionali del nostro Paese, mediante l'inclusione di disposizioni *ad hoc* nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Tanto più alla luce della riduzione delle opportunità di collocamento lavorativo dei disabili nel contesto dell'emergenza pandemica, durante la quale è stata disposta la sospensione, per due mesi, delle condizionalità legate alle assunzioni obbligatorie *ex l. n. 68/1999*, disposta dal d.l. 17 marzo 2020 n. 18 (convertito, con modificazioni, dalla l. 24 aprile 2020 n. 27), che ha altresì previsto che la sospensione dei termini per le convocazioni da parte dei Centri per l'impiego per la partecipazione ad iniziative di orientamento di cui all'art. 20, co. 3, lettera a), del d.lgs. n. 150/2015. Detta misura, pur non essendo applicata uniformemente sul territorio nazionale, pare infatti aver ridotto ulteriormente le opportunità di inserimento, con l'aggravio dovuto al fatto



che il d.l. 19 maggio 2020 n. 34 (convertito con modifiche dalla l. n. 77/2020) ne ha disposto la proroga per ulteriori due mesi.

Pertanto, ANMIL ritiene fondamentale prevedere il finanziamento di **progetti di formazione per i disabili sulle competenze green e digitali, anche finalizzati all'impiego delle nuove tecnologie per incentivare l'occupazione dei disabili mediante le nuove forme di organizzazione del lavoro (smart working, telelavoro, ecc.)**. Infatti, i radicali cambiamenti del mondo del lavoro impongono il rafforzamento di competenze e strumenti che favoriscano, oltre l'emergenza, una **occupabilità duratura** per le categorie di lavoratori particolarmente vulnerabili.

I progetti potrebbero prevedere la **creazione di partenariati pubblico-privati per la presa in carico dei disabili nei percorsi di formazione e di inserimento lavorativo, attraverso la "regia" dell'ANPAL**, in linea con quanto previsto nella **componente 5.2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore"**, nella quale viene evidenziata la necessità di incrementare i percorsi di accompagnamento verso l'autonomia, anche mediante il rafforzamento delle diverse misure di assistenza domiciliare, e la correlata attivazione di dispositivi utili a favorire il lavoro a distanza e la riqualificazione professionale dei soggetti con disabilità.

Tali progetti, oltre ad iscriversi altresì nell'asset strategico del PNRR "Digitalizzazione e innovazione", rispondono agli obiettivi delineati dalle istituzioni europee in materia di formazione e occupazione. Il Consiglio UE, nella sua **risoluzione sulla formazione professionale (2020/C 417/01)**, ha infatti sollecitato gli Stati membri a progettare sistemi di istruzione e formazione che perseguano l'inclusività dei soggetti più vulnerabili, tra cui le persone con disabilità, attraverso percorsi di apprendimento – anche quelli non formali o informali – flessibili e personalizzati e mediante partenariati pubblico-privati a livello regionale e settoriale. Al riguardo, è espressamente richiamato il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders*, tra cui i portatori d'interessi, le imprese, i servizi per l'impiego pubblici e privati e gli organismi intermediari.

Al riguardo, ANMIL, sulla scorta della propria esperienza in tali ambiti, sostiene che i progetti dovrebbero valorizzare il ruolo degli enti di formazione professionale e delle agenzie del lavoro del settore privato, in una logica di sinergia con gli enti pubblici territoriali e con l'obiettivo di realizzare «l'accesso a un'istruzione inclusiva di qualità per le persone con disabilità», sollecitato dal recente **Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione 2021-2030 (2021/C 66/01)**.

Tale obiettivo è reso ancor più urgente nel contesto italiano: da una analisi del Rapporto "Conoscere il mondo della disabilità: Persone, relazioni e istituzioni", realizzato da ISTAT nel 2019, emerge chiaramente come la necessità di rafforzare i canali di formazione *ad hoc* sia quantomai opportuna e percepibile, giacché la maggioranza delle persone affette da disabilità (60,1% per gli uomini e 63,6% per le donne) non si spinge oltre il diploma di licenza media.



Considerazioni conclusive

Sul piano nazionale, la tutela della salute e sicurezza sul lavoro e l'inclusione lavorativa dei disabili rappresentano obiettivi di matrice costituzionale a tutela dei valori non negoziabili quali la vita, la salute, la dignità umana e la coesione sociale.

Sul piano europeo, tali obiettivi sono stati rilanciati all'interno del **Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017**, inaugurato come la 'bussola' per orientare la politica legislativa dell'Unione verso misure riguardanti la produttività, la creazione di posti di lavoro e l'equità sociale (Jean- Claude Juncker, State of the Union 2015).

Sul versante prevenzionistico, il Pilastro dedica il **punto 10** alla garanzia di un ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato, ribadendo il diritto dei lavoratori a un elevato livello di tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro, nonché a un ambiente di lavoro adeguato alle loro esigenze professionali e che consenta loro di prolungare la partecipazione al mercato del lavoro.

Riguardo il secondo tema, il Pilastro sancisce la parità di trattamento e di opportunità per le persone con disabilità (**punto 3**), nonché, per la stessa categoria di soggetti vulnerabili, il «diritto a un sostegno al reddito che garantisca una vita dignitosa, a servizi che consentano loro di partecipare al mercato del lavoro e alla società e a un ambiente di lavoro adeguato alle loro esigenze» (**punto 17**).

Tali richiami puntuali risultano assai pertinenti, giacché il recente **regolamento (UE) 2021/241** del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza ha stabilito, all'art. 19, che la Commissione valuterà la pertinenza del piano per la ripresa e la resilienza, applicando una serie di criteri che tengono conto del perseguimento degli obiettivi del Pilastro. In particolare, ai sensi del co. 3, lett. c), la Commissione valuterà se «il piano per la ripresa e la resilienza è in grado di **contribuire efficacemente a rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali**, [...] migliorando in tal modo la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione».

