

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1098

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**SERRACCHIANI, GUERRA, LAUS**

Istituzione del documento di regolarità lavorativa

*Presentata il 13 aprile 2023*

ONOREVOLI COLLEGHI! — In Italia il fenomeno del lavoro « nero », vale a dire quello in cui il datore di lavoro impiega personale alle sue dipendenze senza procedere alle necessarie comunicazioni agli enti preposti (ad esempio il modello UniLav al Ministero del lavoro, o la denuncia DNA all'INAIL), impedendo ai lavoratori di conoscere la stessa esistenza di un rapporto di lavoro, che resta quindi privo di ogni conseguente copertura contributiva, assicurativa e fiscale, e il fenomeno del lavoro « grigio », che abbraccia tutti quei rapporti di lavoro che, seppure formalmente regolari, presentano nel concreto svolgimento elementi di irregolarità (ad esempio, prestazioni di orario dichiarate inferiori a quelle effettivamente svolte, qualificazione del rapporto di lavoro diversa da quella effettiva, esternalizzazioni illecite di manodopera) coinvolgono quasi 3 milioni di persone, con un

conseguente tasso di irregolarità del 12 per cento.

Secondo uno studio di Confartigianato dello scorso anno, il « sommerso » rappresenta il terzo settore produttivo del Paese per numero di occupati, dopo i servizi e il manifatturiero, con un giro di affari complessivo stimato di oltre 200 miliardi di euro annui.

I rischi maggiori di infiltrazione abusiva li corrono 587.000 imprese artigiane, soprattutto nei settori dell'edilizia, dell'acconciatura ed estetica, dell'autoriparazione, dell'impiantistica, della riparazione di beni personali e per la casa, del trasporto taxi, della cura del verde, della comunicazione e dei traslochi, con una distribuzione territoriale che non risparmia nessuna regione ma che vede la maggiore diffusione nel Mezzogiorno, con un tasso di lavoro irregolare sull'occupazione totale pari al 17,5 per cento.

Come evidenziato in un'analisi del fenomeno sviluppata dal centro studi « Itinerari previdenziali » del 2020, si ricorda che l'Agenzia delle entrate quantificava in circa 110 miliardi di euro annui il mancato gettito sulle imposte dirette, indirette e patrimoniali, con effetti distorsivi anche sulla spesa pubblica « per le svariate prestazioni sociali che sono correlate al reddito percepito: le detrazioni fiscali, le prestazioni previdenziali e assistenziali, le esenzioni dal pagamento dei *ticket* sanitari, i contributi agevolati per l'accesso ai servizi e i *bonus* erogati per finalità diverse. L'intreccio con il lavoro sommerso e l'accesso opportunistico alle prestazioni sociali e ai sostegni al reddito è diventata una forma diffusa di resilienza del ceto medio alle avverse vicende economiche »

Per di più, in tali contesti lavorativi, i rischi per la salute e per l'integrità dei lavoratori aumentano a dismisura.

Il tema della sicurezza sul lavoro, con il suo grave corollario di infortuni, malattie professionali e morti, è una questione sociale che da troppo tempo non si riesce ad affrontare in maniera sufficientemente incisiva, nonostante i numerosi interventi normativi, a cominciare dal decreto legislativo n. 81 del 2008, approntati negli ultimi due decenni.

Gli infortuni denunciati nell'intero 2022 sono stati 697.773, in aumento del 25,7 per cento rispetto al 2021, del 25,9 per cento rispetto al 2020 e dell'8,7 per cento rispetto al 2019. A livello nazionale i dati evidenziano, in particolare, un incremento rispetto al 2021 sia dei casi avvenuti in occasione di lavoro (+28,0 per cento) sia di quelli *in itinere*, occorsi cioè nel tragitto di andata e ritorno tra l'abitazione e il posto di lavoro (+11,9 per cento).

L'effetto della diffusione del COVID-19 emerge anche dall'analisi dei casi mortali denunciati, che nel 2022 sono stati 1.090, 131 in meno rispetto ai 1.221 del 2021, 180 in meno rispetto ai 1.270 del 2020 e uno in più rispetto ai 1.089 del 2019, ultimo anno precedente alla pandemia. Il calo rispetto al 2021 riguarda solo i decessi avvenuti in occasione di lavoro, scesi da 973 a 790 (-18,8 per cento) per il notevole minor peso

delle morti da contagio, mentre quelli occorsi *in itinere* sono aumentati del 21 per cento.

Una triste considerazione di massima ci porta a constatare che i dati sono purtroppo costanti negli anni e che le variazioni siano legate essenzialmente alle differenti fasi cicliche dell'economia nel suo complesso. Ovvero, negli anni recessivi, quando diminuiscono le ore lavorate, diminuiscono anche gli incidenti. Quando l'economia riparte tornano a crescere anche gli infortuni e le morti.

Se tale considerazione risultasse fondata, significherebbe che c'è qualcosa di preoccupante e inaccettabile nella nostra organizzazione del lavoro e che dovrebbe stimolare il massimo impegno di tutti i protagonisti economici a correggerne i limiti.

Per un'analisi ancora più completa, tali valori vanno verificati in correlazione al numero di ore effettivamente lavorate rispetto all'anno precedente. L'esperienza degli ultimi anni ha mostrato una diretta correlazione tra i due fattori, evidenziando una preoccupante costante tra l'andamento del numero degli incidenti e quello delle ore lavorate.

Uno dei fattori che si dovrebbe tenere in considerazione quando si ragiona sulla sicurezza sul lavoro è senz'altro quello legato alla regolarità e stabilità dei rapporti di lavoro. È di tutta evidenza che un lavoratore regolarmente contrattualizzato e con un rapporto di lavoro a tempo indeterminato ha maggiore forza contrattuale nel richiedere il pieno rispetto delle norme sulla sicurezza, e che allo stesso tempo è più motivato ad implementare la propria preparazione professionale in materia di sicurezza, operando in un ambiente lavorativo che sente come proprio per un arco temporale ragionevolmente prolungato.

Sotto questo profilo, un'importante novità è rappresentata dalla recente adozione del Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso per il triennio 2023-2025, che ha raccolto e fatto proprio il lavoro già avviato dal precedente esecutivo.

Obiettivi del Piano sono quelli di contrastare il lavoro sommerso con nuove mi-

sure in grado di incidere sui comportamenti irregolari e di incentivare i soggetti economici all'adozione di comportamenti in linea con la normativa vigente.

Ogni euro destinato alla sicurezza e alla regolarità contrattuale deve diventare, anche nella percezione collettiva, un investimento nella qualità del lavoro, nell'efficiamento della produzione, nella competitività del nostro sistema produttivo, anche dal punto di vista reputazionale. Non si può pensare di essere un modello di riferimento nella distribuzione internazionale delle catene del lavoro con lacune sul fronte della sicurezza e con dati di irregolarità contrattuale di tali proporzioni.

Anche da questo punto di vista, rappresentano un fondamentale monito le parole del Presidente della Repubblica del 3 febbraio 2022, nel suo discorso di giuramento per il suo mandato, quando declinò il concetto di dignità in una moderna e solida democrazia: « ... Dignità è azzerare le morti sul lavoro che feriscono la società e la coscienza di ognuno di noi, perché la sicurezza del lavoro, di ogni lavoratore riguarda il valore che attribuiamo alla vita. »

Come detto, il fenomeno del lavoro irregolare non riguarda solo i settori « marginali » della nostra economia, ma spesso si manifesta anche all'interno di organizzazioni e contesti produttivi complessi, ove operano contemporaneamente più soggetti dipendenti di diverse imprese. In tali ambiti, con le attuali regole è quasi impossibile avere una fotografia puntuale della condizione lavorativa delle persone che vi operano, con tutte le conseguenze che questo può comportare sia per quanto concerne la sicurezza delle prestazioni lavorative, sia la diversità di trattamento economico e contrattuale delle maestranze coinvolte.

Da questo punto di vista, a parere dei proponenti, appare necessario avvalersi delle opportunità che le nuove tecnologie offrono e dotarsi di un nuovo strumento che metta in condizione sia gli organismi pubblici preposti alla vigilanza sia chi ha la responsabilità organizzativa in tali contesti lavorativi di poter conoscere esattamente e

tempestivamente chi vi opera e con quali caratteristiche professionali.

A tal fine, con la presente proposta di legge, si intende istituire il documento di regolarità lavorativa, quale condizione per l'accesso e lo svolgimento delle attività lavorative all'interno dei cantieri edili, dei cantieri navali, degli impianti e delle aree dedicate alle attività del settore della logistica e in tutte le strutture dove, in regime di appalto e subappalto, operano lavoratori dipendenti di imprese tra loro non controllate o collegate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. Eventuali altri settori potranno essere individuati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro delle imprese e del *Made in Italy* e sentito il CNEL.

In tale documento, che dovrà essere in formato elettronico, dovranno essere riportati: i dati anagrafici e biometrici del lavoratore; la residenza e l'eventuale domicilio; i titoli di studio; gli eventuali titoli abilitativi o professionali conseguiti; i dati professionali; i dati del datore di lavoro; la qualifica riconosciuta nel rapporto di lavoro; l'attestazione della regolarità contributiva e l'anzianità lavorativa; il contratto di riferimento applicato; l'attestazione di regolarità della permanenza del lavoratore, nel caso si tratti di cittadino di Stato non appartenente all'Unione europea.

La suddetta carta elettronica dovrà essere esibita all'inizio e al termine della prestazione lavorativa e vagliata con apposita apparecchiatura dal datore di lavoro responsabile, anche ai fini della verifica e dell'acquisizione dei dati contenuti nel documento di regolarità lavorativa di ciascun lavoratore utilizzato direttamente o indirettamente. I dati acquisiti quotidianamente dal datore di lavoro saranno trasmessi in via telematica all'INPS.

A tal fine, l'INPS, in collaborazione con l'INAIL, le prefetture, le questure, gli uffici anagrafici comunali, i Centri per l'impiego, le Camere di commercio e le istituzioni scolastiche e formative, raccoglierà i dati relativi al documento di regolarità lavorativa in un'apposita banca di dati cui potranno accedere il lavoratore interessato e, previa autorizzazione rilasciata dall'INPS,

il datore di lavoro diretto, il datore di lavoro committente e l'impresa appaltatrice.

Tenuto conto dell'impatto innovativo di tale sistema di verifica, si prevede una sua applicazione progressiva nel tempo, iniziando da quelle realtà lavorative dove operano più di cinquanta lavoratori, compresi i lavoratori di ditte esterne in appalto o subappalto, dove gli obblighi sorgeranno nel momento dell'entrata in vigore della normativa attuativa secondaria. Decorsi ventiquattro mesi, il documento di regolarità lavorativa verrà esteso alle realtà produttive ove operano complessivamente più di quindici dipendenti, per poi arrivare, dopo ulteriori dodici mesi, a quelle realtà in cui operano complessivamente più di cinque

dipendenti, compresi i lavoratori di ditte esterne in appalto o subappalto.

Obiettivo della presente proposta di legge è quello di contribuire a creare le necessarie condizioni di sicurezza e trasparenza operative in particolari contesti lavorativi caratterizzati dalla complessità organizzativa e dalla compresenza di una pluralità di operatori, prevenendo i casi di irregolarità e di pericolo per i lavoratori, anche in linea con lo spirito del recente decreto legislativo 27 giugno 2022, n. 104, recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea.

## PROPOSTA DI LEGGE

## Art. 1.

*(Finalità)*

1. Al fine di favorire le buone pratiche organizzative nei luoghi di lavoro, la regolarità dei rapporti di lavoro e la sicurezza dei lavoratori, nonché per facilitare le attività di verifica e controllo degli adempimenti relativi alle suddette finalità, è istituito il documento di regolarità lavorativa.

## Art. 2.

*(Ambito di applicazione)*

1. Il possesso del documento di regolarità lavorativa da parte del lavoratore è condizione per l'accesso e lo svolgimento delle attività lavorative all'interno dei cantieri edili, dei cantieri navali, degli impianti e delle aree dedicate alle attività del settore della logistica e in tutte le strutture dove, in regime di appalto e subappalto, operano lavoratori dipendenti di imprese tra loro non controllate o collegate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile.

2. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano, a decorrere dalla data di entrata in vigore delle disposizioni attuative di cui all'articolo 3, comma 5, ai cantieri, agli impianti e agli altri luoghi di lavoro ove operano complessivamente più di cinquanta lavoratori, compresi i lavoratori di ditte esterne in appalto o subappalto. Decorsi ventiquattro mesi dal termine di cui al primo periodo il documento di regolarità lavorativa è obbligatorio nei cantieri, negli impianti e negli altri luoghi di lavoro ove operano complessivamente più di quindici dipendenti, compresi i lavoratori di ditte esterne in appalto o subappalto. Decorsi trentasei mesi dal termine di cui al primo periodo, il documento di regolarità lavorativa è obbligatorio nei cantieri, negli impianti e negli altri luoghi di lavoro ove operano complessivamente

più di cinque dipendenti, compresi i lavoratori di ditte esterne in appalto o subappalto.

3. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro delle imprese e del *Made in Italy*, sentito il CNEL, sono individuati gli ulteriori settori produttivi nei quali si applicano le disposizioni della presente legge.

### Art. 3.

#### *(Documento di regolarità lavorativa)*

1. Il documento di regolarità lavorativa contiene:

a) i dati anagrafici e biometrici del lavoratore;

b) la residenza e l'eventuale domicilio;

c) i titoli di studio;

d) gli eventuali titoli abilitativi o professionali conseguiti;

e) i dati professionali, quali la data di inizio del rapporto di lavoro e il livello professionale;

f) i dati del datore di lavoro;

g) la tipologia e la durata, anche giornaliera, della prestazione lavorativa, nonché il contratto collettivo di riferimento applicato;

h) la qualifica riconosciuta nel rapporto di lavoro;

i) l'attestazione della regolarità contributiva e l'anzianità lavorativa;

l) l'attestazione della regolarità del soggiorno, in caso di lavoratore cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea.

2. L'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), in collaborazione con l'Istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro (INAIL), l'Ispettorato nazionale del lavoro, le prefetture, le questure, gli uffici anagrafici comunali, i Centri per l'impiego, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e le istituzioni scolasti-

che e formative, raccoglie i dati relativi al documento di regolarità lavorativa in un'apposita banca di dati cui possono accedere gli enti sopra citati, ai fini dell'assolvimento dei rispettivi compiti istituzionali, il lavoratore interessato e, previa autorizzazione rilasciata dall'INPS, il datore di lavoro diretto, il datore di lavoro committente e l'impresa appaltatrice.

3. L'INPS provvede a inviare al lavoratore interessato una carta elettronica contenente gli elementi essenziali del documento di regolarità lavorativa nonché le credenziali per accedere alla banca di dati di cui al comma 2.

4. La carta elettronica di cui al comma 3 è esibita all'inizio e al termine della prestazione lavorativa quotidiana ed è controllata elettronicamente, con apposita apparecchiatura, dal datore di lavoro responsabile dei cantieri, degli impianti e degli altri luoghi di lavoro afferenti ai settori di cui all'articolo 2, anche ai fini della verifica e dell'acquisizione dei dati contenuti nel documento di regolarità lavorativa di ciascun lavoratore utilizzato direttamente o indirettamente. I dati acquisiti quotidianamente dal datore di lavoro attraverso la lettura della carta elettronica di cui al comma 3 sono trasmessi quotidianamente in via telematica alla banca di dati di cui al comma 2.

5. Le caratteristiche e le modalità di costituzione della banca di dati di cui al comma 2, le modalità di accesso ad essa da parte dei soggetti abilitati, il contenuto specifico e le modalità di rilascio della carta elettronica di cui al comma 3 nonché le caratteristiche della strumentazione necessaria alla lettura automatica delle carte elettroniche dei soggetti responsabili, sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'interno, sentito il Garante per la protezione dei dati personali.

## Art. 4.

*(Disposizioni finanziarie)*

1. Ai fini della costituzione e della gestione della banca di dati di cui all'articolo 3, comma 2, nonché del rilascio delle carte elettroniche di cui all'articolo 3, comma 3, è concesso all'INPS un contributo di 3 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023. Agli oneri derivanti dal presente articolo si provvede a valere sulle disponibilità del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

