

Legislatura 15° - Disegno di legge N. 1507

SENATO DELLA REPUBBLICA

----- XV LEGISLATURA -----

N. 1507

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale

(DAMIANO)

e dal Ministro della salute

(TURCO)

di concerto col Ministro dello sviluppo economico

(BERSANI)

col Ministro per le politiche europee

(BONINO)

col Ministro della giustizia

(MASTELLA)

e col Ministro della solidarietà sociale

(FERRERO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 APRILE 2007

Delega al Governo per l'emanazione di un testo unico per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro

Onorevoli Senatori. – La vigente normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro è il risultato di una progressiva stratificazione di fonti assai diverse ed eterogenee tra loro, succedutesi senza soluzione di continuità dagli anni Cinquanta ad oggi. Ne è derivato un quadro regolatorio particolarmente complesso, in cui i provvedimenti di recepimento delle direttive comunitarie di «nuovo approccio» si sono sommati a disposizioni vecchie di decenni e di ben diversa logica dando vita ad una difficile compresenza.

Pertanto, appare necessario il riassetto della materia, da realizzare nel pieno rispetto delle disposizioni comunitarie e dell'equilibrio tra Stato e regioni garantendo, al contempo, l'uniformità della tutela sull'intero territorio nazionale. Di conseguenza, la formulazione del titolo considera sia l'attività di collazione e riordino della normativa sia quella di riforma delle disposizioni preesistenti e successive al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, da ricondurre in un «testo unico» non meramente compilativo. L'espressione «salute e sicurezza sul

lavoro» è usata in quanto introdotta dalle direttive comunitarie ed è ritenuta riferibile sia al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1955, n. 547, sia al decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1956, n. 303, ed al decreto del Presidente della Repubblica 7 gennaio 1956, n. 164. Si è scelto di non usare l'espressione «prevenzione degli infortuni sul lavoro», di cui ai citati decreti del Presidente della Repubblica n. 547 del 1955 e n. 164 del 1956, per evitare ogni fraintendimento sull'area nella quale esercitare la delega, la quale non contiene la riforma del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, recante disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Pertanto, l'intervento di riforma non comprenderà misure di carattere previdenziale (si pensi, ad esempio, a quelle in favore di chi abbia contratto malattie professionali o di chi sia divenuto inabile in costanza di lavoro).

Il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di delega, di cui all'articolo 1, comma 1, appare congruo ove si tenga conto, da un lato, l'urgenza dell'intervento di riforma e, dall'altro, della sua complessità; al riguardo, si consideri la vastità delle normative che potrebbero essere rivisitate potendo il «testo unico» comprendere, oltre ai provvedimenti degli anni Cinquanta, anche quelli che disciplinano, ad esempio, il settore degli apparecchi a pressione e quello degli ascensori. Per tali ragioni si è ritenuto opportuno prevedere, al comma 5, terzo periodo, un meccanismo di proroga – operante alle condizioni ivi esplicitate, vale a dire qualora il termine per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari scada nei trenta giorni precedenti i dodici mesi – che, ove utilizzato, porterebbe il termine complessivo dell'intervento a diciotto mesi. Quanto alla locuzione «uno o più decreti legislativi», essa consente di operare il riassetto in parola sia tramite un solo provvedimento sia per mezzo di più decreti, ove si ritenga – per ragioni legate alla particolarità di alcune normative di settore (si pensi, per tornare ad un esempio già fatto, agli apparecchi a pressione), che come tali meriterebbero un approfondimento autonomo e specifico rispetto al resto delle disposizioni vigenti – che questa seconda sia modalità più rapida ed efficace di intervento.

I commi 4 e 5 dell'articolo 1 individuano la procedura da seguire nella adozione dei decreti di attuazione, mentre il successivo comma 6 prevede la possibilità per il Governo di intervenire in funzione integrativa e correttiva su di essi, sempre nel rispetto delle procedure appena citate, ove risulti opportuno o necessario a seguito di una prima ricognizione (nell'arco temporale di dodici mesi) delle ricadute pratiche della normativa riformata.

Il primo dei criteri di delega – comma 2, lettera a) – è diretto a consentire al legislatore delegato di intervenire su tutte le normative vigenti in materia di sicurezza, in funzione di riordino e coordinamento delle medesime. Tale intervento dovrà essere realizzato tenendo conto del quadro delineato dalle previsioni comunitarie (numerossime ed assai stringenti) ed internazionali vigenti in materia, nonché dell'articolo 2087 del codice civile, che impone al datore di lavoro di «adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro». La ricaduta di tale norma in materia di salute e sicurezza sul lavoro, già chiarita dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 312 del 18-25 luglio 1996, è ormai pacificamente identificata nel principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile, inteso come obbligo

per l'imprenditore (a cui corrisponde, ovviamente, il correlativo diritto del lavoratore) di adottare nell'esercizio dell'attività di impresa ogni misura possibile, secondo la tecnologia di quel momento storico, utile ad evitare (o ridurre al minimo) ogni rischio in ambiente di lavoro.

Il successivo criterio – comma 2, lettera *b*) – impone, per quanto concerne il campo di applicazione oggettivo, che la normativa di sicurezza riguardi tutte le attività pubbliche e private, ferma restando la facoltà di considerare l'esistenza di particolari esigenze; in tale senso, particolare riguardo viene attribuito alla specificità dell'attività lavorativa svolta all'interno della pubblica amministrazione. Inoltre, si prevede la predisposizione di misure di contrasto alla pericolosità di alcune lavorazioni (si pensi, per tutte, al settore delle costruzioni) nelle quali permane un indice infortunistico particolarmente elevato.

La lettera *c*) del comma 1 dell'articolo 1 impone che il campo di applicazione della normativa di salute e sicurezza sul lavoro comprenda tutti i lavoratori e le lavoratrici, anche «parasubordinati», in applicazione dell'orientamento, ormai consolidato, che considera beneficiari della normativa stessa tutti coloro che si trovano in un «ambiente di lavoro» di cui un datore di lavoro abbia la disponibilità, non importa a quale titolo o con quale tipologia contrattuale. Inoltre, sempre nel criterio di cui alla lettera *c*), seguendo le più evolute sollecitazioni comunitarie (per quanto non ancora tradottesi in direttive ma solo nella Raccomandazione n. 2003/134/CE del Consiglio, del 18 febbraio 2003), si esplicita la volontà di disciplinare l'applicazione delle norme di salute e sicurezza anche nei confronti dei lavoratori e delle lavoratrici autonomi, in relazione ai quali, tuttavia, tale applicazione non potrebbe – per le peculiarità dello svolgimento del lavoro autonomo – atteggiarsi allo stesso modo di quella riservata agli altri lavoratori e lavoratrici; di qui la necessità di una regolamentazione peculiare.

Inoltre, il criterio in commento permette di predisporre misure di tutela peculiari nei confronti di alcune categorie di lavoratori e lavoratrici o per specifiche tipologie di lavoro (si pensi, ad esempio, ai giovani o ai lavoratori avviati con contratto di somministrazione) o settori di attività; ciò per predisporre misure di particolare tutela – soprattutto in termini di informazione e formazione – nei confronti di categorie di lavoratori e lavoratrici o tipologie di lavoro più esposte, secondo consolidati dati statistici, agli infortuni sul lavoro. In tal modo si potrebbe superare il principio, finora invalso, della parità di tutela di tali lavoratori e lavoratrici nei confronti di quelli stabilmente inseriti in azienda assicurando ai lavoratori «giovani» e a quelli «flessibili» una tutela finalmente adeguata al rischio infortunistico (in piena coerenza con la direttiva 91/383/CEE del Consiglio, del 25 giugno 1991 – in materia di miglioramento della sicurezza e della salute durante il lavoro dei lavoratori e delle lavoratrici interinali o con contratto a tempo determinato – la quale parla di una «normativa complementare particolare» per quanto concerne la salute e sicurezza di tali lavoratori e lavoratrici).

Il criterio di cui alla lettera *d*) si colloca nell'ottica di una semplificazione di adempimenti formali, specie nelle piccole e medie imprese, come tali intendendosi quelli che costituiscono un appesantimento di tipo amministrativo. Tale semplificazione, tuttavia, dovrà essere realizzata senza alcuna diminuzione dei livelli di tutela al momento raggiunti, come imposto dalle direttive comunitarie già recepite.

La lettera *e*) è diretta a consentire l'intervento legislativo sulle normative «di

utilizzo», di cui ai decreti degli anni Cinquanta, le quali possono prevedere specifici requisiti costruttivi delle macchine e delle attrezzature di lavoro non coordinate con i requisiti essenziali di sicurezza delle macchine marcate CE e di cui alla cosiddetta «direttiva macchine» (regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1996, n. 459, e successive modificazioni). Infatti, come noto, tali ultime direttive prevedono procedure particolari – rispetto a quelle applicabili in sede ispettiva – nell'ipotesi in cui, in sede di vigilanza, emerga una non conformità ai requisiti essenziali di sicurezza (ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 459 del 1996). La lettera in commento prevede, altresì, la razionalizzazione, ai fini della sua migliore efficienza, del sistema pubblico di controllo, da realizzarsi senza pregiudizio delle competenze in materia riservate agli organismi privati.

Il criterio di cui alla lettera *f*) consente la riformulazione del complesso apparato sanzionatorio oggi vigente, per assicurare una migliore corrispondenza tra infrazioni e sanzioni tenendo conto dei compiti effettivamente ed in concreto svolti da ciascun soggetto obbligato (si pensi, ad esempio, alle responsabilità del preposto) nonché della natura sostanziale o formale della violazione; il tutto utilizzando procedure che favoriscano la regolarizzazione del soggetto inadempiente, nel rispetto del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758. Infine, viene previsto il ricorso alle disposizioni in tema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, con riferimento ai reati di lesioni colpose ed omicidio colposo conseguenti alla violazione delle norme antinfortunistiche ed a tutela della sicurezza e dell'igiene sui luoghi di lavoro. Per le violazioni particolarmente gravi il criterio in commento prevede, poi, il ricorso a sanzioni di tipo interdittivo.

La lettera *g*) consente la ridefinizione dei requisiti e delle funzioni di tutti i soggetti del sistema della salute e sicurezza in azienda anche attraverso idonei percorsi formativi – come evidenziato in sede di riunione del tavolo tecnico della Conferenza unificata – (con particolare evidenza, finalizzata al potenziamento delle sue prerogative, per il rappresentante per la sicurezza territoriale). A tale proposito, si prevede il rafforzamento del ruolo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale; in tale ambito, potranno eventualmente essere affrontate le problematiche connesse alle modalità di elezione e di svolgimento del relativo mandato.

Il criterio di cui alla lettera *h*) tende a valorizzare il ruolo della bilateralità, nelle forme già individuate dal citato decreto legislativo n. 626 del 1994, anche (ma non solo) quale necessario supporto ai datori di lavoro per l'adempimento degli obblighi di sicurezza o per il miglioramento delle tutele negli ambienti di lavoro.

Il vigente quadro costituzionale rende quanto mai opportuna la ricerca – perseguita dal criterio di cui alla lettera *i*) – di una sede idonea ad individuare, nel rispetto del principio del tripartitismo, linee concordate di applicazione sul territorio nazionale delle normative di sicurezza; ciò al fine di indirizzare le attività di rispettiva competenza a criteri di uniformità e, al contempo, di promuovere lo scambio di informazioni sulle disposizioni, interne o comunitarie, in fase di approvazione. Del pari, nel criterio in commento si prevede – sempre nell'ottica della sussidiarietà e del coordinamento sul territorio degli interventi in materia di sicurezza – il potenziamento del ruolo dei comitati regionali di coordinamento.

La lettera *l*) è diretta, nell'ottica da sempre propugnata in sede europea, a

supportare le aziende nella costruzione di sistemi di sicurezza individuando accordi aziendali e strumenti volontari – quali i codici di condotta ed etici e le buone prassi – che siano utilizzabili per garantire o innalzare i livelli di tutela, per i quali vale la riserva di legge.

La lettera *m*) è diretta a definire un assetto istituzionale che consenta l'organizzazione e la circolazione di informazioni per potere meglio conoscere i fenomeni infortunistici e le malattie professionali e, di conseguenza, finalizzare gli interventi di Stato, enti e regioni, alla massima efficacia. Inoltre, il criterio è utile anche ai fini degli adempimenti periodicamente richiesti dall'Unione europea a ciascuno degli Stati membri relativamente alla effettiva applicazione delle direttive comunitarie. Si prevede, per tale finalità, l'utilizzo (nel rispetto delle attuali competenze) del sistema informativo nazionale esistente in materia, reso maggiormente efficace attraverso l'eliminazione di ogni sovrapposizione o duplicazione di intervento, al quale parteciperanno – lettera *n*) – i Ministeri ed al cui sviluppo potranno concorrere – in una ottica di massima condivisione e utilità dello strumento – gli organismi paritetici e gli istituti di settore a carattere scientifico.

La lettera *o*) risponde alla necessità di favorire, in una logica squisitamente prevenzionistica, l'effettività dell'impatto della riforma nei confronti delle imprese e, in particolare, di quelle piccole e medie, le quali costituiscono tuttora la struttura portante dell'economia italiana e che più delle grandi aziende faticano ad adempiere compiutamente agli obblighi in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Le misure previste sono dirette a:

- definire, tramite una azione di *governance* fondata sul tripartitismo, progetti formativi da indirizzare a tutti i soggetti interessati alla salute e sicurezza in azienda, specie in quelle piccole e medie, anche per il tramite del sistema della bilateralità;

- prevedere il finanziamento degli investimenti sulla salute e sicurezza sul lavoro delle piccole e medie imprese, anch'esse a carico dell'INAIL, che vi provvede tramite approvazione dei propri organi deliberanti, nell'ambito delle sue spese istituzionali;

- sensibilizzare ed informare i giovani (futuri lavoratori) attraverso l'inserimento della materia della salute e della sicurezza sul lavoro nei programmi scolastici ed universitari e nei percorsi di formazione.

Le attività di cui ai primi due punti sono da finanziare a valere su una quota delle risorse di cui all'articolo 1, comma 780, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, accertate in sede di bilancio consuntivo per l'anno 2007 dell'INAIL.

La lettera *p*) consente interventi di razionalizzazione e coordinamento delle strutture di vigilanza valorizzando le specifiche competenze. L'intervento di riforma in materia dovrà, in particolare, essere finalizzato alla massima efficacia della vigilanza ed alla eliminazione di ogni duplicazione o carenza di intervento.

Il criterio di cui alla lettera *q*) ribadisce un principio ormai pacifico (si pensi alle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 626 del 1994), in base al quale ogni intervento in materia di salute e sicurezza sul lavoro non può gravare sul lavoratore e sulla lavoratrice subordinati vale a dire sui soggetti beneficiari della normativa.

Inoltre, la lettera *r*) consente la rivisitazione della normativa vigente in materia di appalti, con particolare riferimento ai subappalti ed al miglioramento delle regole che disciplinano il coordinamento degli interventi di prevenzione dei rischi. Si tratta di contribuire alla creazione di un sistema che assicuri, in settori a particolare – consolidata – incidenza infortunistica, una maggiore certezza delle responsabilità (anche «di filiera») di chi opera e la presenza delle sole aziende che rispettino le regole in materia. In particolare, si prevede la possibilità di introdurre strumenti in grado di valutare l'idoneità delle aziende che lavorino negli appalti utilizzando come parametro di valutazione il rispetto delle norme di salute e sicurezza sul lavoro. Allo stesso tempo, la lettera in commento considera il parametro appena citato elemento vincolante per l'accesso a agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica.

La lettera *s*) prevede la rivisitazione delle modalità di attuazione della sorveglianza sanitaria.

Si evidenzia, infine, che i decreti legislativi attuativi della delega non possono disporre un abbassamento dei livelli di protezione, di sicurezza e di tutela o una riduzione dei diritti dei lavoratori.

I decreti attuativi della presente delega sono adottati su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con il Ministro della salute, il Ministro delle infrastrutture (limitatamente alla revisione della normativa in materia di appalti), il Ministro dello sviluppo economico (limitatamente al riordino della normativa in materia di macchine, impianti, attrezzature di lavoro), ed il concerto con il Ministro per le politiche europee, il Ministro della giustizia, il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Ministro della solidarietà sociale (limitatamente alla lettera *l*) del comma 2). Per i decreti attuativi della presente delega, le amministrazioni competenti provvedono attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse, umane, strumentali ed economiche, in dotazione alle medesime amministrazioni.

Relazione tecnica

Si ritiene utile premettere che dalla legge non devono derivare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica così come espressamente previsto dal comma 7 dell'articolo 1; non si prevede, inoltre, l'istituzione di nuovi organismi amministrativi ma solo la rivisitazione di quelli già esistenti ed operanti.

Per le sottoelencate misure ed attività previste dalle lettere *b*), *c*), *g*), *i*), *l*), *m*), *n*) ed *s*) del comma 2 dell'articolo 1:

- applicazione di misure di particolare tutela per determinate categorie di lavoratori e lavoratrici, pubblici e privati, subordinati ed autonomi; attuazione di idonei percorsi formativi in ordine alla revisione dei requisiti e delle funzioni dei soggetti del sistema di prevenzione aziendale;
- istituzione di un coordinamento delle attività e delle strutture centrali e territoriali di vigilanza; accordi aziendali, buone pratiche;
- riordino del sistema delle amministrazioni e degli enti statali aventi compiti di prevenzione e controllo; sviluppo informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro;
- rivisitazione delle modalità della sorveglianza sanitaria;

si intendono utilizzare le ordinarie risorse, umane, economiche e strumentali, già in dotazione delle amministrazioni e degli organismi interessati, attraverso una diversa e più efficace allocazione delle stesse, senza che ciò comporti nuovi oneri o maggiori spese a carico della finanza pubblica.

Per ciò che concerne, inoltre, le misure previste dai numeri 1 e 2 dell'articolo 1, comma 2, lettera o) – progetti formativi in materia di salute e sicurezza e finanziamenti degli investimenti in materia a favore delle piccole e medie imprese, nonché l'inserimento di tale tematica nei programmi scolastici ed universitari – si prevede che le stesse sono da finanziare a valere su una quota delle risorse di cui all'articolo 1, comma 780, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, accertate in sede di bilancio consuntivo per l'anno 2007 dall'INAIL.

Si rappresenta, infine, che in ogni caso, trattandosi di legge di delega, per una più completa valutazione delle misure da adottare per allocare diversamente le risorse attualmente in dotazione alle Amministrazioni, si fa rinvio ai decreti di attuazione.

Analisi tecnico-normativa

1. *Aspetti tecnico-normativi*

a) *Necessità dell'intervento normativo*

L'intervento normativo è diretto a riorganizzare e razionalizzare la normativa vigente in materia di salute e sicurezza sul lavoro, risultante dal combinato disposto di una molteplicità di fonti normative succedutesi dagli anni Cinquanta ad oggi. Al contempo, la necessità dell'intervento si impone per garantire la massima incisività alla lotta al fenomeno degli infortuni sul lavoro.

b) *Analisi del quadro normativo e incidenza delle norme proposte sulla legislazione vigente*

Il disegno di legge proposto incide sulla normativa vigente in materia di igiene, salute e sicurezza sui luoghi di lavoro; normativa che trova riferimento nella stessa Carta costituzionale (articoli 32 e 41) e nelle norme del codice civile (articolo 2087) e che si articola in numerosi interventi normativi (in particolare, tra gli altri, i decreti del Presidente della Repubblica 27 aprile 1955, n. 547, 7 gennaio 1956, n. 164 e 19 marzo 1956, n. 303, i decreti legislativi 15 agosto 1991, n. 277, 19 settembre 1994, n. 626, e 14 agosto 1996, n. 494, e relative disposizioni di attuazione).

c) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario*

Si rileva che il disegno di legge non presenta profili di incompatibilità con l'ordinamento comunitario; tra l'altro, gli stessi decreti citati alla lettera b) sono essi stessi attuazione di direttive comunitarie. Pertanto, è stata già verificata la loro piena compatibilità con gli indirizzi comunitari in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

d) *Analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale*

Il disegno di legge non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle regioni in quanto si prevede espressamente che l'intervento (in materia a legislazione concorrente) sia realizzato nel rispetto

dei principi di sussidiarietà orizzontale e verticale contenuti nell'articolo 117 della Costituzione, di unità, continuità e completezza dell'ordinamento giuridico nonché di uniformità della tutela dei lavoratori attraverso il rispetto in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Sono state, inoltre, accolte, le richieste avanzate dalle regioni in sede di riunione del tavolo tecnico della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni.

e) Verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali

Il disegno di legge, come sopra già evidenziato, non incide sulle funzioni delle regioni e degli enti locali.

2. Valutazioni dell'impatto amministrativo

Il disegno di legge in esame non prevede la creazione di organismi amministrativi, prefiggendosi unicamente il coordinamento, finalizzato alla massima efficacia, degli interventi degli organi di vigilanza già esistenti. Inoltre, tutti gli altri organismi di cui si prevede la rivisitazione ed il potenziamento sono già esistenti ed operanti.

2. Elementi di drafting e linguaggio normativo

a) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso

Non sono contenute definizioni normative rispetto a quelle già di uso corrente nell'attuale cultura tecnico-giuridica della materia.

b) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto

I riferimenti normativi che figurano nel disegno di legge sono corretti.

Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR)

a) Ambito dell'intervento, con particolare riguardo all'individuazione delle amministrazioni, dei soggetti destinatari e dei soggetti coinvolti

L'intervento coinvolge i datori di lavoro pubblici e privati ed i beneficiari sono tutti i lavoratori.

b) Obiettivi generali e specifici

L'obiettivo è la razionalizzazione della normativa in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

c) Presupposti attinenti alla sfera finanziaria ed economica

Sotto l'aspetto finanziario, le disposizioni in esame non comportano oneri aggiuntivi a carico dello Stato, come espressamente previsto dal comma 7 dell'articolo 1.

In particolare, con riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 2, lettere c), i), m) ed o), si evidenzia che per far fronte agli adempimenti ivi previsti – relativi all'applicazione di misure in particolare tutela per determinate categorie di lavoratori, all'istituzione di un coordinamento sul territorio nazionale delle attività e delle strutture centrali e territoriali e allo sviluppo informativo nazionale per la prevenzione dei luoghi di lavoro – si intendono utilizzare le risorse, umane, economiche e strumentali, già in dotazione delle amministrazioni e degli organismi interessati attraverso una diversa e più efficace allocazione delle stesse.

Si rappresenta, inoltre, che le attività di cui ai numeri 1) e 2) di cui all'articolo 1, comma 2, lettera o), sono da finanziare a valere su una quota delle risorse di cui all'articolo 1, comma 780, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, accertate in sede di bilancio consuntivo per l'anno 2007 dell'INAIL.

In ogni caso, trattandosi di legge delega, l'impatto finanziario del provvedimento potrà essere oggetto di più completa valutazione con riferimento ai decreti di attuazione.

d) Strumento tecnico normativo appropriato

Come strumento normativo è stata individuata la legge delega, in considerazione della ampiezza dell'intervento e delle peculiarità tecniche delle disposizioni recate.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, in conformità all'articolo 117 della Costituzione e garantendo l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

2. I decreti di cui al comma 1 sono adottati, realizzando il necessario coordinamento con le disposizioni vigenti, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi generali:

a) riordino e coordinamento delle disposizioni vigenti, nel rispetto delle normative comunitarie e delle convenzioni internazionali in materia, in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 117 della Costituzione;

b) applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro a tutti i settori di attività e a tutte le tipologie di rischio, anche tenendo conto delle peculiarità o della particolare pericolosità degli stessi e della specificità di settori ed ambiti lavorativi, quali quelli presenti nella pubblica amministrazione, come già indicati nell'articolo 1, comma 2, e nell'articolo 2, comma 1, lettera b), secondo periodo, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e nel rispetto delle competenze in materia di sicurezza antincendio come definite dal decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139;

c) applicazione della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro a tutti i lavoratori e lavoratrici, autonomi e subordinati, nonché ai soggetti ad essi equiparati prevedendo:

1) misure di particolare tutela per determinate categorie di lavoratori e lavoratrici e per specifiche tipologie di lavoro o settori di attività;

2) adeguate misure di tutela per i lavoratori autonomi, secondo i principi della Raccomandazione 2003/134/CE del Consiglio, del 18 febbraio 2003;

d) semplificazione degli adempimenti meramente formali in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, nel pieno rispetto dei livelli di tutela,

con particolare riguardo alle piccole e medie imprese;

e) riordino della normativa in materia di macchine, impianti, attrezzature di lavoro, opere provvisorie e dispositivi di protezione individuale, al fine di operare il necessario coordinamento tra le direttive di prodotto e quelle di utilizzo e di razionalizzare il sistema pubblico di controllo;

f) riformulazione e razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio, amministrativo e penale, per la violazione delle norme vigenti e per le infrazioni alle disposizioni contenute nei decreti legislativi emanati in attuazione della presente legge, tenendo conto della responsabilità e delle funzioni svolte da ciascun soggetto obbligato, nonché della natura sostanziale o formale della violazione, attraverso:

1) la modulazione delle sanzioni in funzione del rischio e l'utilizzazione di strumenti che favoriscano la regolarizzazione e l'eliminazione del pericolo da parte dei soggetti destinatari dei provvedimenti amministrativi, confermando e valorizzando il sistema del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758;

2) determinazione delle sanzioni penali dell'arresto e dell'ammenda, previste solo nei casi in cui le infrazioni ledano interessi generali dell'ordinamento, individuati in base ai criteri ispiratori degli articoli 34 e 35 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni, da comminare in via esclusiva ovvero alternativa, con previsione della pena dell'ammenda fino a euro ventimila per le infrazioni formali, della pena dell'arresto fino a tre anni per le infrazioni di particolare gravità, della pena dell'arresto fino a tre anni ovvero dell'ammenda fino a euro centomila negli altri casi;

3) previsione della sanzione amministrativa consistente nel pagamento di una somma di denaro fino ad euro centomila per le infrazioni non punite con sanzione penale;

4) l'applicazione ai reati di omicidio colposo e lesioni colpose, commessi in violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro, delle disposizioni sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, con previsione di una sanzione pecuniaria non inferiore a mille quote e di sanzione interdittiva non superiore ad un anno;

5) la graduazione delle misure interdittive in dipendenza della particolare gravità delle disposizioni violate;

g) revisione dei requisiti e delle funzioni dei soggetti del sistema di prevenzione aziendale, anche attraverso idonei percorsi formativi, con particolare riferimento al rafforzamento del ruolo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale;

h) rivisitazione e potenziamento delle funzioni degli organismi paritetici, anche quali strumento di aiuto alle imprese nell'individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro;

i) realizzazione di un coordinamento su tutto il territorio nazionale delle attività in materia di salute e sicurezza sul lavoro, finalizzato all'emanazione di indirizzi generali uniformi e alla promozione dello scambio di informazioni anche sulle disposizioni italiane e comunitarie in corso di approvazione, nonché

ridefinizione dei compiti e della composizione, da prevedere su base tripartita e nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome di cui all'articolo 117 della Costituzione, della commissione consultiva permanente per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro e dei comitati regionali di coordinamento;

l) valorizzazione di accordi aziendali nonché, su base volontaria, dei codici di condotta ed etici e delle buone prassi che orientino i comportamenti dei datori di lavoro, anche secondo i principi della responsabilità sociale, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati, ai fini del miglioramento dei livelli di tutela definiti legislativamente;

m) definizione di un assetto istituzionale fondato sull'organizzazione e circolazione delle informazioni, delle linee guida e delle buone pratiche utili a favorire la promozione e la tutela della salute e sicurezza sul lavoro, anche attraverso il sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro, che valorizzi le competenze esistenti ed elimini ogni sovrapposizione o duplicazione di interventi;

n) previsione della partecipazione delle parti sociali al sistema informativo, costituito da Ministeri, regioni e province autonome, Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) e Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro (ISPESL), e del concorso allo sviluppo del medesimo da parte degli organismi paritetici e delle associazioni e degli istituti di settore a carattere scientifico;

o) promozione della cultura e delle azioni di prevenzione, da finanziare, per le attività di cui ai numeri 1) e 2) della presente lettera, a valere su una quota delle risorse di cui all'articolo 1, comma 780, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, accertate in sede di bilancio consuntivo per l'anno 2007 dell'INAIL, attraverso:

1) la realizzazione di un sistema di governo per la definizione, tramite forme di partecipazione tripartita, di progetti formativi, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese, da indirizzare, anche attraverso il sistema della bilateralità, nei confronti di tutti i soggetti del sistema di prevenzione aziendale;

2) il finanziamento degli investimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro delle piccole e medie imprese, i cui oneri siano sostenuti dall'INAIL, nell'ambito e nei limiti delle spese istituzionali dell'Istituto;

3) la promozione e la promulgazione della cultura della salute e della sicurezza sul lavoro all'interno dell'attività scolastica ed universitaria e nei percorsi di formazione, nel rispetto delle disposizioni vigenti e in considerazione dei relativi principi di autonomia didattica e finanziaria;

p) razionalizzazione e coordinamento delle strutture centrali e territoriali di vigilanza nel rispetto dei principi di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, e dell'articolo 23, comma 4, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, al fine di rendere più efficaci gli interventi di pianificazione, programmazione, promozione della salute, vigilanza, nel rispetto e nella verifica dei risultati, per evitare sovrapposizioni, duplicazioni e carenze negli interventi e valorizzando le specifiche competenze, anche riordinando il sistema delle amministrazioni e degli enti statali aventi compiti di prevenzione, formazione e controllo in materia e prevedendo criteri uniformi ed idonei strumenti di coordinamento;

q) esclusione di qualsiasi onere finanziario per il lavoratore e la lavoratrice subordinati e per i soggetti ad essi equiparati in relazione all'adozione delle misure relative alla sicurezza e alla salute dei lavoratori e delle lavoratrici;

r) revisione della normativa in materia di appalti prevedendo misure dirette a:

1) migliorare l'efficacia della responsabilità solidale tra appaltante ed appaltatore e il coordinamento degli interventi di prevenzione dei rischi, con particolare riferimento ai subappalti, anche attraverso l'adozione di meccanismi che consentano di valutare l'idoneità tecnico-professionale delle imprese pubbliche e private, considerando il rispetto delle norme relative alla salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro quale elemento vincolante per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica;

2) modificare il sistema di assegnazione degli appalti pubblici al massimo ribasso, al fine di garantire che l'assegnazione non determini la diminuzione del livello di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori;

s) rivisitazione delle modalità di attuazione della sorveglianza sanitaria, adeguandola alle differenti modalità organizzative del lavoro, ai particolari tipi di lavorazioni ed esposizioni, nonché ai criteri ed alle linee guida scientifici più avanzati, anche con riferimento al prevedibile momento di insorgenza della malattia.

3. I decreti di cui al presente articolo non possono disporre un abbassamento dei livelli di protezione, di sicurezza e di tutela o una riduzione dei diritti e delle prerogative dei lavoratori e delle loro rappresentanze.

4. I decreti di cui al presente articolo sono adottati nel rispetto della procedura di cui all'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, sulla proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con il Ministro della salute, il Ministro delle infrastrutture, limitatamente a quanto previsto dalla lettera r) del comma 2, il Ministro dello sviluppo economico, limitatamente a quanto previsto dalla lettera e) del comma 2, di concerto con il Ministro per le politiche europee, il Ministro della giustizia, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro della solidarietà sociale, limitatamente a quanto previsto dalla lettera l) del comma 2, nonché gli altri Ministri competenti per materia, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro.

5. Gli schemi dei decreti legislativi, a seguito di deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, sono trasmessi alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica perché su di essi sia espresso, entro quaranta giorni dalla data di trasmissione, il parere delle commissioni competenti per materia. Decorso tale termine i decreti sono emanati anche in mancanza del parere. Qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare di cui al presente comma scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini previsti ai commi 1 e 6 o successivamente, questi ultimi sono prorogati di 6 mesi.

6. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla presente legge, il Governo può

adottaree, attraverso la procedura di cui ai commi 4 e 5, disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi.

7. Dall'attuazione dei criteri della presente legge di delega, con esclusione di quelli di cui al comma 2, lettera o), numeri 1) e 2), non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tale fine, per gli adempimenti dei decreti attuativi della presente delega le amministrazioni competenti provvedono attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse, umane, strumentali ed economiche, allo stato in dotazione alle medesime amministrazioni.