

ASSOCIAZIONE AMBIENTE E LAVORO



Associazione di Protezione Ambientale di interesse nazionale (D.M. 1/3/88 - G.U. 19/5/88)

Testo unico di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: prosegue l'esame della Commissione Lavoro del Senato

Il 2 maggio 2007, l'11.a Commissione Lavoro e Previdenza sociale del Senato proseguendo l'iter di esame già iniziato in precedenti sedute **ha esaminato i ddl** (disegni di legge):

- ⇒ **n. 1504 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**
- ⇒ **n. 1486 SACCONI ed altri. - Testo Unico in materia di salute e sicurezza dei lavoratori**

Il relatore, Sen. Giorgio Roilo ha introdotto l'esame del ddl n. 1486 illustrando (NdR: qui riportata solo in sintesi) che, "contrariamente al disegno di legge n. 1507, che conferisce una delega legislativa al Governo, il disegno di legge n. 1486 si pone come una disciplina immediatamente precettiva, e opera non solo una riorganizzazione della normativa di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, ma anche una rivisitazione di tutta la materia attraverso l'armonizzazione della legislazione vigente".

Il Sen. Giorgio Roilo ha osservato che il ddl n. 1486 "è composto da 194 articoli ... Se però se ne considerano i **principi ispiratori**, si può affermare in primo luogo che la revisione normativa proposta, ..., parte dall'idea che il modello legale italiano della sicurezza sui luoghi di lavoro si configuri attualmente come una disciplina caratterizzata da una notevole complessità, strutturata sul modello della grande impresa e tale da imporre alle aziende ed agli organi di vigilanza un approccio alla sicurezza unicamente per regole, tassative ed assistite da sanzione penale.



Anche se occorrerà riflettere sui modi di realizzazione, il **Sen. Giorgio Roilo** ritiene condivisibile l'intento dichiarato nella relazione, di rendere le norme prevenzionistiche maggiormente esigibili ed accessibili da parte innanzitutto dei piccoli imprenditori e di facilitare, in tal modo, una capillare ed efficace diffusione della normativa di salute e sicurezza in ogni luogo di lavoro. Da tale finalità, deriva, come conseguenza, l'opzione in favore di una strategia della prevenzione incentrata su obiettivi sostanziali e non soltanto su regole formali **Anche se occorrerà riflettere sui modi di realizzazione**, il **Sen. Giorgio Roilo** ritiene condivisibile l'intento dichiarato nella relazione, di rendere le norme prevenzionistiche maggiormente esigibili ed accessibili ... e di facilitare, in tal modo, una capillare ed efficace diffusione della normativa di salute e sicurezza...

Il Sen. Giorgio Roilo ha quindi rilevato:

- **la difficoltà di condurre un esame congiunto dei disegni di legge n. 1507 e n. 1468, considerata la diversa natura dei due testi**, il primo inteso a conferire una delega legislativa al Governo e il secondo recante già il testo unico delle norme in materia di sicurezza del lavoro...
- **Tuttavia si propone l'abbinamento dei due disegni di legge, in base a due considerazioni:** la prima è relativa al Regolamento del Senato; la seconda riguarda l'orientamento, emerso nel corso del dibattito fin qui svolto in Commissione, volto ad individuare alcuni temi sui quali si potrebbe decidere, nell'ambito dell'esame in sede referente, di dettare norme immediatamente precettive, da inserire nell'ambito del disegno di legge n. 1507, e che si affiancherebbero alle disposizioni recanti i principi e i criteri direttivi della delega.
- **Il disegno di legge del Governo dovrebbe pertanto essere assunto come testo base".**

E' seguito l'esame da parte della Commissione. Sono intervenuti.

Il presidente della XI Commissione Sen. Tiziano TREU fa presente che, *"poiché non si fanno obiezioni, le proposte del relatore si intendono accolte. Avverte pertanto che l'esame dei disegni di legge n. 1507 e n. 1486 procederà congiuntamente, e che viene assunto come testo base, al quale riferire gli eventuali emendamenti, il disegno di legge n. 1507.*

Propone quindi di convocare prossimamente un Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, per assumere le opportune decisioni in merito ai tempi e alle modalità di prosecuzione dell'esame congiunto, e per valutare meglio l'ipotesi di dare vita ad un Comitato ristretto, al quale potrà essere affidato il compito di individuare - con riferimento al testo base testé prescelto dalla Commissione - gli ambiti specifici suscettibili di essere disciplinati con norme immediatamente precettive, nonché i profili che dovranno essere connotati come criteri e principi direttivi di delega".



Il Sen. Maurizio Sacconi (FI), *"dopo aver sottolineato l'esigenza, da lui già espressa in altra occasione nel corso del dibattito, di un confronto ampio e costruttivo tra i Gruppi politici di maggioranza e di opposizione, finalizzato all'elaborazione di un testo normativo largamente condiviso, dichiara di condividere la linea metodologica testé prospettata dal Presidente, ritenendo in particolare che l'attività del Comitato ristretto, ove se ne decida la costituzione, potrebbe opportunamente orientare l'attività emendativa, con effetti positivi anche sulla speditezza dell'iter di esame dei disegni di legge in titolo".*



Il Sen. Oreste Tofani (AN), *"concordando sull'esigenza di prevedere tempi certi e spediti per l'esame congiunto dei disegni di legge in titolo, ritiene che il termine per l'esercizio della delega contemplato nel disegno di legge n. 1507 - pari ad un anno, prorogabile di altri sei mesi - sia eccessivamente ampio, e prospetta quindi l'opportunità di una riduzione dello stesso".*



Il Sen. Oreste Tofani è anche Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo alle cosiddette "morti bianche"

Il presidente della XI Commissione Sen. Tiziano TREU, "nel prendere atto del comune proposito di **procedere senza indugi** nell'esame dei disegni di legge in titolo, **propone**:

- **che la discussione generale si concluda entro la prossima settimana** e che entro lo stesso termine abbiano luogo **anche gli interventi di replica del relatore e del rappresentante dell'Esecutivo**.
- **di fissare il termine per la presentazione degli emendamenti**, riferiti al disegno di legge n. 1507, assunto come testo base, **per le ore 12 di mercoledì 16 maggio".**

La Commissione conviene sulle proposte del Presidente.

Successivamente l'Ufficio di Presidenza ha deciso di proseguire le Audizioni. L'Associazione Ambiente e Lavoro è stata convocata per martedì 8 maggio 2007.

**TUTTE le INFORMAZIONI sul sito dedicato al T.U., all'indirizzo:
→ <http://www.amblav.it/testounico.asp>**

Presidenza del Presidente

TREU

*Interviene il sottosegretario di Stato per la salute **Patta**.*

La seduta inizia alle ore 14,30.

IN SEDE REFERENTE

(1507) 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

(1486) SACCONI ed altri. - Testo Unico in materia di salute e sicurezza dei lavoratori sui luoghi di lavoro

(Seguito dell'esame del disegno di legge n. 1507, congiunzione con il disegno di legge n. 1486. Esame del disegno di legge n. 1486 e congiunzione con il disegno di legge n. 1507. Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Il relatore **ROILO** (*Ulivo*) introduce l'esame del disegno di legge n. 1486, evidenziando che esso riprende con alcuni adattamenti i contenuti dello schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro, presentato nella passata Legislatura in attuazione della delega contenuta nell'articolo 3 della legge 29 luglio 2003, n. 229, ma ritirato dal Governo allora in carica, in relazione ad alcune questioni riguardanti la compatibilità della disciplina proposta con il riparto costituzionale delle competenze legislative tra Stato e regioni in materia di sicurezza del lavoro. Contrariamente al disegno di legge n. 1507, che conferisce una delega legislativa al Governo, il disegno di legge n. 1486 si pone dunque come una disciplina immediatamente precettiva, e opera non solo una riorganizzazione della normativa di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, ma anche una rivisitazione di tutta la materia attraverso l'armonizzazione della legislazione vigente.

Il relatore osserva quindi che, stante la complessità del disegno di legge n. 1486, composto da 194 articoli, non è possibile dare conto nel dettaglio di ogni suo aspetto. Se però se ne considerano i principi ispiratori, si può affermare in primo luogo che la revisione normativa proposta, come peraltro è esplicitato nella relazione di accompagnamento, parte dall'idea che il modello legale italiano della sicurezza sui luoghi di lavoro si configuri attualmente come una disciplina caratterizzata da una notevole complessità, strutturata sul modello della grande impresa e tale da imporre alle aziende ed agli organi di vigilanza un approccio alla sicurezza unicamente per regole, tassative ed assistite da sanzione penale. Tale sistema, sempre ad avviso dei proponenti, evidenzia notevoli problemi di adattabilità alla realtà produttiva italiana, fondata sulle imprese di piccole o piccolissime dimensioni, ed una perdurante difficoltà - anche degli organi ispettivi - ad intervenire nei settori nei quali l'utilizzo del lavoro nero determina una minore attuazione di cautele antinfortunistiche. Di conseguenza, il disegno di legge tende a rivedere tutta la normativa prevenzionistica applicabile nei luoghi di lavoro, ponendo soprattutto l'accento sugli aspetti di programmazione della sicurezza dei luoghi di lavoro medesimi, già delineata nel decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, tuttora fonte principale in materia.

Anche se occorrerà riflettere sui modi di realizzazione, il relatore ritiene condivisibile l'intento dichiarato nella relazione, di rendere le norme prevenzionistiche maggiormente esigibili ed accessibili da parte innanzitutto dei piccoli imprenditori e di facilitare, in tal modo, una capillare ed efficace diffusione della normativa di salute e sicurezza in ogni luogo di lavoro. Da tale finalità, deriva, come conseguenza, l'opzione in favore di una strategia della prevenzione incentrata su obiettivi sostanziali e non soltanto su regole formali. Una tale impostazione presuppone anche l'esigenza di tenere conto del rinnovamento dei sistemi di organizzazione d'azienda e di regolamentazione dei rapporti di lavoro, nonché di definire un ambito soggettivo di applicazione della nuova disciplina inteso ad assicurare a tutti i lavoratori, indipendentemente dal tipo di contratto stipulato con il datore di lavoro e con il committente, il diritto a un ambiente di lavoro sicuro.

A tale scopo, nel disegno di legge n. 1486 si rinvengono norme dirette a valorizzare la bilateralità, quale fattore di controllo sociale, con la previsione di norme premiali e incentivanti per le imprese, e di un alleggerimento dei vincoli meramente formali e burocratici. La promozione della

Associazione Ambiente e Lavoro - Viale Marelli 497 - 20099 Sesto San Giovanni (Milano)

tel. +39 02 26223120 fax +39 02 26223130 e-mail: info@amblav.it web: www.amblav.it

bilateralità persegue, nelle intenzioni dei proponenti, anche l'obiettivo di facilitare la diffusione di una concezione della sicurezza sul lavoro nella quale, ai fini della prevenzione degli infortuni, assumono una rilevanza strategica la formazione di tutti i soggetti inseriti in ambiente produttivo e le forme di organizzazione del lavoro finalizzate a risolvere i problemi aziendali sulla base delle più aggiornate linee fornite dalla migliore tecnologia disponibile e non solo con riferimento al mero adempimento burocratico delle regole.

Nella relazione illustrativa del disegno di legge n. 1486 - prosegue il senatore Roilo - i proponenti elencano le linee di intervento più rilevanti prospettate dalla delega conferita al Governo ai sensi del citato articolo 3 della legge n. 229 del 2003 e riprese nell'articolato: esse riguardavano, oltre alla finalità summenzionata di riordino e di coordinamento, l'adeguamento alle normative comunitarie e alle convenzioni internazionali in materia di sicurezza del lavoro; l'individuazione di misure di prevenzione compatibili con le caratteristiche delle imprese, con particolare riferimento a quelle piccole o dei settori artigiano, agricolo, forestale e zootecnico; il riordino delle norme tecniche di sicurezza delle macchine e degli istituti concernenti l'omologazione, la certificazione e l'autocertificazione; la revisione dell'apparato sanzionatorio; la promozione dell'informazione e della formazione preventiva e periodica dei lavoratori sui rischi e sulle relative misure di prevenzione; l'assicurazione della tutela della salute e della sicurezza in tutti i settori di attività, pubblici e privati, e in favore di tutti i lavoratori, indipendentemente dal tipo di contratto stipulato con il datore o con il committente; la promozione di codici di condotta e la diffusione di buone prassi; il riordino razionale delle competenze istituzionali; il conseguimento delle condizioni per un'adeguata informazione e formazione, ai fini della prevenzione e dell'elaborazione e attuazione delle misure di sicurezza necessarie; la modifica o l'integrazione delle discipline vigenti per i singoli settori interessati, al fine di evitare disarmonie.

Per quel che concerne alcuni aspetti specifici del disegno di legge all'esame, il relatore sottolinea che l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina viene esteso ai lavoratori autonomi - come peraltro prevede anche il disegno di legge n. 1507 - ed ai componenti dell'impresa familiare, di cui all'articolo 230-*bis* del codice civile: tali soggetti, com'è noto, sono attualmente esclusi dall'ambito di applicazione della normativa di prevenzione e sicurezza. Per essi, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del disegno di legge n. 1486 trovano applicazione i seguenti obblighi: di munirsi di dispositivi di protezione individuale; di impiegare i medesimi conformemente alle disposizioni di cui al Titolo V; di sottoporsi alla sorveglianza sanitaria nei casi previsti dal provvedimento in titolo. Il disegno di legge presenta inoltre un carattere estensivo anche per quanto concerne i collaboratori in forma coordinata e continuativa.

Un altro punto di rilievo riguarda la valorizzazione degli enti bilaterali, soprattutto con riferimento alle piccole e medie imprese: in particolare, l'articolo 27, comma 4, del disegno di legge prevede che, nelle aziende con un organico non superiore a 100 dipendenti, gli enti bilaterali, su richiesta dei datori, possano effettuare sopralluoghi intesi alla verifica del rispetto della disciplina sulla sicurezza e sulla salute nei luoghi di lavoro e al rilascio di relativa certificazione. Si dispone, al riguardo, che gli organi di vigilanza tengano conto di tali certificazioni ai fini della programmazione delle attività ispettive. Gli enti bilaterali inoltre, vengono inclusi tra i soggetti competenti per la definizione di buone prassi e per il relativo monitoraggio.

In via generale, come indica la relazione illustrativa, gli enti bilaterali mantengono e vedono notevolmente accentuato il ruolo - già oggi ad essi riservato - di orientamento e promozione di iniziative formative nei confronti dei lavoratori e dei loro rappresentanti, così come la competenza in materia di raffreddamento delle controversie tra aziende e sindacati.

Il relatore si sofferma quindi sulla parte del disegno di legge n. 1468 relativa alla disciplina delle norme di buona tecnica e dalle buone prassi: le prime sono costituite da un insieme di prescrizioni la cui osservanza assicura in ogni caso la conformità alle norme in esame; le buone prassi rappresentano, come recita l'articolo 5, comma 1, lettera o), del disegno di legge all'esame, soluzioni organizzative o procedurali coerenti con la normativa vigente e generalizzabili, che permettono di ottenere una riduzione dei rischi, miglioramenti delle condizioni di lavoro e in generale la promozione della salute sui luoghi di lavoro; tali soluzioni sono definite dalle regioni, dall'ISPESL, dall'INAIL e dagli enti bilaterali, che provvedono anche al loro monitoraggio.

Ai fini della rilevanza giuridica delle buone prassi, occorre far riferimento, in particolare, all'articolo 32, comma 1, del disegno di legge all'esame: esso infatti prevede che gli ispettori, qualora riscontrino l'inosservanza delle norme di buona tecnica o delle buone prassi e salvo che il fatto non costituisca reato, impartiscano, ai fini dell'applicazione delle medesime, disposizioni esecutive.

In merito, il relatore ricorda altresì che tra le funzioni della Commissione consultiva permanente per la prevenzione degli infortuni e per l'igiene del lavoro rientra, ai sensi dell'articolo 35,

comma 5, lettera b), lo studio per l'aggiornamento di alcune delle norme di buona tecnica e delle buone prassi individuate tramite rinvii agli atti normativi.

Riguardo, più in generale, ai compiti delle pubbliche amministrazioni previsti al Titolo I, Capo VIII del disegno di legge all'esame, e alle relative norme di carattere innovativo, il relatore segnala, oltre a quelle già menzionate: la disciplina, di cui all'articolo 34, dell'attività di monitoraggio e di verifica sull'applicazione della normativa in esame, attività che deve essere svolta congiuntamente da tutte le amministrazioni ivi individuate e dalle parti sociali, mediante accordi e con metodi di misurazione condivisi; la destinazione, di cui all'articolo 37, comma 1, lettera a), al finanziamento di attività promozionali in materia di salute e sicurezza sul lavoro del 20 per cento delle risorse provenienti dalla riscossione delle sanzioni di cui all'articolo 176 del testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, di cui al D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, e successive modificazioni; l'attribuzione alla summenzionata Commissione consultiva del compito di individuare ogni anno i piani di azione e le attività di sostegno alle imprese dell'INAIL, dell'ISPESL e dell'IIMS e la previsione del coordinamento - da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - dei medesimi piani ed attività, di cui alla lettera b) del citato articolo 37, comma 1.

Il Titolo XII del disegno di legge n. 1468 - prosegue il relatore - contiene l'apparato sanzionatorio, definito sul modello del titolo IX del decreto legislativo n. 626 del 1994, dal quale si differenzia innanzitutto per la considerazione dei lavoratori e dei componenti della impresa familiare tra i destinatari delle sanzioni.

In generale, la rivisitazione dell'apparato sanzionatorio vigente in materia di salute e sicurezza, viene effettuata dal disegno di legge in titolo attraverso una rimodulazione degli obblighi di datori di lavoro, dirigenti e preposti, realizzata tramite la scelta di mantenere lo stesso regime sanzionatorio oggi vigente, conservando, in particolare, la sanzione penale, con correlata possibilità di oblazione ai sensi del decreto legislativo n. 758 del 1994, per tutti gli obblighi diretti ad incidere sulle condizioni di sicurezza degli ambienti di lavoro. Nella relazione introduttiva si sottolinea la contiguità del meccanismo sanzionatorio proposto con quello previsto dal decreto legislativo n. 626 del 1994, incentrato sulla azione penale e correlata sanzione quale conseguenza della verifica dell'inosservanza delle normative di sicurezza direttamente incidenti sulla sicurezza nei luoghi di lavoro; tale sistema risulterebbe potenziato - sempre in una ottica di prevenzione dell'inadempimento e non di mera repressione del medesimo - dall'implementazione del meccanismo della disposizione, ai sensi del decreto legislativo n. 758 del 1994, destinato ad operare unicamente con riferimento a normative non direttamente incidenti sulla sicurezza nei luoghi di lavoro e, ciò nonostante, attualmente assistite da sanzione penale in caso di loro inadempimento. In tali ipotesi, corrispondenti all'area delle norme di buona tecnica e delle buone prassi, viene, infatti, consentito all'organo di vigilanza di impartire una disposizione in luogo della sanzione penale oggi prevista, consentendo al soggetto obbligato di adempiere entro un dato termine ai propri obblighi liberandosi di ogni responsabilità ed, al contempo, introducendo una sanzione penale assai gravosa in caso di perdurante inosservanza delle istruzioni impartite. Infine, ancora con riferimento al sistema sanzionatorio, va segnalato che nell'articolato sono individuati analiticamente e separatamente gli obblighi dei preposti, limitati a compiti di attuazione e vigilanza delle disposizioni della legge e di quelle impartite dai datori di lavoro e dai dirigenti.

Il relatore rileva quindi la difficoltà di condurre un esame congiunto dei disegni di legge n. 1507 e n. 1468, considerata la diversa natura dei due testi, il primo inteso a conferire una delega legislativa al Governo e il secondo recante già il testo unico delle norme in materia di sicurezza del lavoro che della delega medesima dovrebbe costituire l'oggetto. Tuttavia si propone l'abbinamento dei due disegni di legge, in base a due considerazioni: la prima è relativa alla disposizione dell'articolo 51, comma 1 del Regolamento del Senato, in base al quale i disegni di legge aventi oggetti identici o strettamente connessi sono posti congiuntamente all'ordine del giorno della Commissione competente; la seconda riguarda l'orientamento, emerso nel corso del dibattito fin qui svolto in Commissione, volto ad individuare alcuni temi sui quali si potrebbe decidere, nell'ambito dell'esame in sede referente, di dettare norme immediatamente precettive, da inserire nell'ambito del disegno di legge n. 1507, e che si affiancherebbero alle disposizioni recanti i principi e i criteri direttivi della delega. Il disegno di legge del Governo dovrebbe pertanto essere assunto come testo base.

Il presidente **TREU** fa presente che, poiché non si fanno obiezioni, le proposte del relatore si intendono accolte. Avverte pertanto che l'esame dei disegni di legge n. 1507 e n. 1486 procederà congiuntamente, e che viene assunto come testo base, al quale riferire gli eventuali emendamenti, il disegno di legge n. 1507.

Propone quindi di convocare prossimamente un Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, per assumere le opportune decisioni in merito ai tempi e alle modalità di prosecuzione dell'esame congiunto, e per valutare meglio l'ipotesi di dare vita ad un Comitato ristretto, al quale potrà essere affidato il compito di individuare - con riferimento al testo base testé prescelto dalla Commissione - gli ambiti specifici suscettibili di essere disciplinati con norme immediatamente precettive, nonché i profili che dovranno essere connotati come criteri e principi direttivi di delega.

Il senatore **SACCONI** (FI), dopo aver sottolineato l'esigenza, da lui già espressa in altra occasione nel corso del dibattito, di un confronto ampio e costruttivo tra i Gruppi politici di maggioranza e di opposizione, finalizzato all'elaborazione di un testo normativo largamente condiviso, dichiara di condividere la linea metodologica testé prospettata dal Presidente, ritenendo in particolare che l'attività del Comitato ristretto, ove se ne decida la costituzione, potrebbe opportunamente orientare l'attività emendativa, con effetti positivi anche sulla speditezza dell'*iter* di esame dei disegni di legge in titolo.

Il senatore **TOFANI** (AN), concordando sull'esigenza di prevedere tempi certi e spediti per l'esame congiunto dei disegni di legge in titolo, ritiene che il termine per l'esercizio della delega contemplato nel disegno di legge n. 1507 - pari ad un anno, prorogabile di altri sei mesi - sia eccessivamente ampio, e prospetta quindi l'opportunità di una riduzione dello stesso.

Dopo che il presidente **TREU** ha sottolineato che l'esigenza rappresentata dal senatore Tofani è già emersa nel corso della discussione generale, il rappresentante del GOVERNO rileva che la questione è meritevole di attenta considerazione e si riserva di valutarla in modo più approfondito nel corso dell'esame congiunto.

Il **PRESIDENTE**, nel prendere atto del comune proposito di procedere senza indugi nell'esame dei disegni di legge in titolo, propone che la discussione generale si concluda entro la prossima settimana e che entro lo stesso termine abbiano luogo anche gli interventi di replica del relatore e del rappresentante dell'Esecutivo. Propone altresì di fissare il termine per la presentazione degli emendamenti, riferiti al disegno di legge n. 1507, assunto come testo base, per le ore 12 di mercoledì 16 maggio.

La Commissione conviene sulle proposte del Presidente.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,05.