

XV legislatura

A.S. 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"

Maggio 2007
n. 39



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

sig.ra Angela Stati

sig.ra Olimpia Piscitelli

dott.ssa Carla Di Falco

dott.ssa Nadia Clementi

dott.ssa Valeria Bevilacqua

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Consigliere addetto al Servizio

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

Indice

Premessa	1
Articolo 1.....	1

Premessa

Il presente disegno di legge contiene una delega al Governo per l'emanazione di un testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

Il ddl è corredato di RT, anche se non formulata secondo i criteri standard di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004.

Articolo 1

L'unico articolo del ddl in esame elenca, al comma 2, i principi e i criteri direttivi generali ai quali il legislatore delegato è chiamato ad attenersi.

Per quanto di competenza, si pone l'attenzione sui seguenti principi direttivi:

- 1) l'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro a tutti gli ambiti lavorativi, compresi quelli presenti nella pubblica amministrazione (lettera b), nonché a tutti i lavoratori, indipendentemente dalla natura del rapporto lavorativo, con la predisposizione di particolari tutele per determinate categorie e tipologie di lavoro (lettera c);
- 2) il rafforzamento del ruolo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale, da conseguirsi anche mediante idonei percorsi formativi (lettera g);

- 3) la realizzazione di un coordinamento nazionale delle attività in materia e la ridefinizione dei compiti e della composizione della commissione consultiva per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro, nonché dei comitati regionali di coordinamento (lettera i);
- 4) la valorizzazione di accordi aziendali e di *good practices* finalizzati all'incremento della tutela definita legislativamente (lettera l);
- 5) la definizione di un assetto che miri alla organizzazione e alla circolazione di ogni informazione e prassi utili a promuovere la tutela della salute e sicurezza sul lavoro (lettera m);
- 6) la partecipazione delle parti sociali al sistema informativo costituito da Ministeri, regioni e province autonome, INAIL e ISPESL (lettera n);
- 7) la modificazione del 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 (lettera r);
- 8) la rivisitazione delle modalità della sorveglianza sanitaria, adeguandola alle specifiche peculiarità delle diverse tipologie di attività (lettera s).

Il comma 5 prevede, fra l'altro, l'acquisizione del parere delle commissioni parlamentari competenti per materia.

Il comma 7 dispone che dall'attuazione dei criteri di delega, con esclusione soltanto di quelli di cui al comma 2), lettera o), numeri 1) e

2) - di cui si tratterà a parte -, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tal fine le amministrazioni competenti attuano gli interventi attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, strumentali ed economiche a loro disposizione.

La RT ribadisce che per i sopra citati criteri di delega - con l'esclusione di quello di cui alla lettera r), non considerato dalla RT - si intendono utilizzare le ordinarie risorse umane, economiche e strumentali già in dotazione delle amministrazioni interessate, attraverso una diversa e più efficiente allocazione delle risorse, senza che ciò comporti nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Viene altresì ricordato che non è prevista l'istituzione di nuovi organismi amministrativi ma solo la rivisitazione di quelli già esistenti ed operanti.

La RT rappresenta, infine, che una più completa valutazione delle misure da adottare per allocare in modo più efficiente le risorse attualmente in dotazione delle amministrazioni può essere effettuata in relazione ai decreti di attuazione.

Al riguardo, andrebbero acquisite delucidazioni in ordine al criterio di delega di cui alla lettera r), che potrebbe essere suscettibile di accrescere gli oneri a carico degli enti pubblici appaltanti.

Per i restanti criteri di delega sopra elencati, implicitamente riconosciuti come onerosi dalla stessa RT laddove essa presuppone l'invarianza degli oneri soltanto in virtù di una migliore allocazione delle risorse disponibili, si rileva che il ddl in esame contiene un solo

criterio di delega - quello della lettera p) - che, mediante la previsione di una razionalizzazione e di un coordinamento delle strutture di vigilanza finalizzati all'eliminazione di sovrapposizioni e duplicazioni degli interventi, potrebbe consentire quella migliore allocazione delle risorse che viene indicata dalla RT come lo strumento per realizzare le misure previste senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica.

Sul punto, stante l'indeterminatezza degli effetti finanziari connessi all'applicazione tanto dei principi di delega onerosi quanto di quello virtuoso di cui alla lettera p), sarebbe auspicabile un intervento chiarificatore in ordine all'effettiva realizzabilità dei previsti interventi di miglioramento in materia di sicurezza sul lavoro senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica, anche alla luce dell'ulteriore criterio - di cui alla lettera q) - che espressamente esclude qualsiasi onere finanziario a carico del lavoratore subordinato per l'adozione delle misure volte a migliorare la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

In relazione al rinvio ai decreti delegati per una analisi più dettagliata delle misure al fine di verificare l'invarianza di spesa prevista dal disegno di legge va rammentato che la giurisprudenza costituzionale ha stabilito che la definizione del quadro finanziario, con la quantificazione degli oneri e la relativa copertura, va effettuata in sede di legge di delega¹. In rapporto all'acquisizione del parere delle commissioni parlamentari competenti per materia (comma 5), si segnala che in analoghi provvedimenti di delega è stato altresì previsto il parere delle commissioni competenti per le conseguenze di carattere finanziario.

¹ V. sentenza della Corte Costituzionale n. 226 del 1976.

Il criterio di delega di cui alla lettera f) prevede la riformulazione e razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio.

La RT non si occupa della norma.

Al riguardo, si osserva che tale criterio sembra suscettibile di determinare effetti di gettito, sia pur solo eventuali, quale quello conseguito a titolo di sanzioni, sui quali sarebbe opportuno un chiarimento.

Il criterio di delega di cui alla lettera o) mira alla promozione della cultura e delle azioni di prevenzione, da finanziare, relativamente a progetti formativi da rivolgere in particolare alle piccole e medie imprese (numero 1) e agli oneri che l'INAIL sosterrà, nell'ambito e nei limiti delle spese istituzionali, per investimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro per le suddette imprese (numero 2), a valere su una quota delle risorse di cui all'articolo 1, comma 780, della "finanziaria" per il 2007, accertate in sede di bilancio consuntivo dell'INAIL per l'anno 2007².

La medesima lettera prevede poi l'inserimento della tematica della sicurezza e della salute sul lavoro nei programmi scolastici ed universitari (numero 3).

² Si tratta delle risorse originate da un tasso di incremento del gettito contributivo complessivo relativo alla gestione unitaria dell'INAIL, accertato in sede di bilancio consuntivo per l'anno 2007, superiore al tasso di variazione nominale del PIL previsto per il 2007 dalla RPP (2,8 per cento = 1,3 crescita reale + 1,5 deflatore PIL) e, comunque, nel limite massimo di 300 mln di euro.

La RT, oltre ad illustrare la norma, asserisce che anche l'inserimento della sicurezza sul lavoro nei programmi scolastici ed universitari sarà finanziato a valere su una quota delle risorse di cui all'articolo 1, comma 780, della "finanziaria" per il 2007, come accertate in sede di bilancio consuntivo dell'INAIL per l'anno 2007.

Al riguardo, si rileva preliminarmente che l'asserzione della RT in ordine all'utilizzo delle risorse accertate di cui all'articolo 1, comma 780, dell'ultima legge finanziaria anche per l'ampliamento dei programmi scolastici ed universitari, contrasta con il disposto della lettera in esame, che espressamente finalizza soltanto agli obiettivi di cui ai numeri 1) e 2) l'utilizzo delle citate risorse. Pertanto, appare logico inferire che anche il principio di delega di cui al numero 3) debba essere soggetto al principio di invarianza degli oneri di cui al comma 7. Appare necessario un chiarimento sul punto, alla luce del rilievo appena formulato e del fatto che non appare ragionevole ipotizzare un ampliamento dei programmi scolastici ed universitari senza il determinarsi di maggiori oneri finanziari.

In rapporto al ricorso ad una quota delle maggiori risorse accertate a consuntivo rispetto a quelle attese sulla base della crescita del PIL nominale, come stimata nella RPP, si premette che tali maggiori risorse sono state finalizzate dalla "finanziaria" per il 2007 alla riduzione dei premi dovuti all'INAIL dagli artigiani.

Andrebbe inoltre chiarito, ribadendo quanto già rilevato in sede di analisi del comma 780 della legge finanziaria³, se le maggiori entrate in esame debbano essere incluse nel quadro a legislazione

³ V. Nota di Lettura n. 19, pag. 272.

vigente del bilancio (nel caso di specie, stante la loro natura, a miglioramento dei saldi rappresentati dall'indebitamento netto e dal fabbisogno del settore pubblico), non potendo, in tal caso, ai sensi della vigente normativa contabile, essere utilizzate a copertura di provvedimenti onerosi.

Infine, andrebbe assicurato che, in caso di insussistenza delle risorse in esame, non si procederà all'implementazione delle misure di cui ai numeri 1) e 2) della lettera o).

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico
per gli utenti intranet del Senato alla url
<http://www.senato.intranet/intranet/bilancio/home.htm>

Senato della Repubblica
www.Senato.it