



Ratifica ed esecuzione delle seguenti Convenzioni: a) Convenzione sulla salute e la sicurezza dei lavoratori, n. 155, fatta a Ginevra il 22 giugno 1981, e relativo Protocollo, fatto a Ginevra il 20 giugno 2002; b) Convenzione sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro, n. 187, fatta a Ginevra il 15 giugno 2006

A.C. 3039

Dossier n° 443 - Progetti di legge
26 maggio 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3039
Titolo:	Ratifica ed esecuzione delle seguenti Convenzioni: a) Convenzione sulla salute e la sicurezza dei lavoratori, n. 155, fatta a Ginevra il 22 giugno 1981, e relativo Protocollo, fatto a Ginevra il 20 giugno 2002; b) Convenzione sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro, n. 187, fatta a Ginevra il 15 giugno 2006
Iniziativa:	Governativa
Firma dell'Accordo:	Sì
Iter al Senato:	Sì
Date:	
presentazione:	21 aprile 2021
trasmissione alla Camera:	21 aprile 2021
assegnazione:	29 aprile 2021
Commissione competente :	III Affari esteri
Sede:	referente
Pareri previsti:	I, V, X, XI e XII
Oneri finanziari:	No

Contenuto degli accordi

Il disegno di legge A.C. 3039 all'esame della Commissione Affari Esteri, di iniziativa del Governo, reca la ratifica ed esecuzione della **Convenzione n. 155** dell'Organizzazione internazionale del lavoro e del **relativo Protocollo**, nonché della **Convenzione OIL n. 187**. Il disegno di legge in questione è stato approvato senza modificazioni dal Senato il 20 aprile 2021 (A.S. 986).

Si segnala che nella XVII Legislatura un disegno di legge di analogo tenore era stato presentato dal Governo, ma non era andato oltre la conclusione dell'esame in sede referente da parte della Commissione Affari Esteri di Palazzo Madama.

Si ricorda altresì che nella corrente Legislatura è stato presentato l'A.C. 1103, d'iniziativa dell'On. Quartapelle Procopio, anch'esso concernente l'autorizzazione alla ratifica dei tre strumenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro: la proposta di legge risulta ancora da assegnare.

La relazione introduttiva che corredata l'A.S. 986 rileva come l'introduzione dei tre strumenti internazionali in questione nel nostro ordinamento trovi la propria *ratio* nella prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, come anche nella promozione di un ambiente di

lavoro sempre più sicuro e salubre tramite un'azione progressiva, con la partecipazione di tutte le parti interessate e coordinata sia a livello di impresa che a livello nazionale. La strategia complessiva che emerge dai tre strumenti internazionali prevede la formulazione, la messa in atto e la revisione periodica di una politica nazionale nella materia; la promozione del dialogo sociale tra i datori di lavoro, i lavoratori e le rispettive organizzazioni rappresentative; la definizione delle funzioni, responsabilità e obblighi, nonché dei diritti di tutti i soggetti interessati; lo sviluppo e la diffusione di conoscenze e formazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

La Convenzione n. 155, fatta a Ginevra il 22 giugno 1981, si compone di un preambolo e di **30 articoli**.

La parte prima (articoli 1-3) contiene **l'ambito di applicazione della Convenzione** e le definizioni dei termini chiave in essa utilizzati.

In particolare, **l'articolo 1** prevede l'applicabilità della Convenzione a tutte le branche di attività economica; tuttavia una delle Parti della Convenzione, previa consultazione delle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, potrà escludere totalmente o parzialmente specifiche branche di attività economica, se rilevi in tali settori sostanziali problematiche in ragione dell'applicazione della Convenzione. Peraltro tali esclusioni dovranno essere da ciascuna delle Parti indicate, con le relative motivazioni, in occasione del suo primo rapporto sull'applicazione della Convenzione - descrivendo altresì le misure adottate per assicurare una protezione sufficiente dei lavoratori nelle branche di attività economica escluse. Negli ulteriori rapporti quella Parte illustrerà tutti i progressi compiuti verso un'applicazione più piena della Convenzione.

L'articolo 2 stabilisce l'applicabilità della Convenzione a tutti i lavoratori impiegati nelle branche di attività economica coperte dalla Convenzione. Anche in questo caso una delle Parti della Convenzione potrà escludere totalmente o parzialmente alcune *limitate* categorie di lavoratori, fermo restando l'obbligo, nel suo primo rapporto sull'applicazione della Convenzione, di illustrare e motivare le esclusioni operate.

La parte seconda (articoli 4-7) contiene i **principi delle politiche nazionali in materia di sicurezza sul lavoro**.

Particolarmente rilevante **l'articolo 4**, in base al quale ciascuna delle Parti della Convenzione, alla luce della situazione e della prassi nazionale, e consultandosi con le organizzazioni maggiormente rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, dovrà definire, applicare e riesaminare periodicamente una politica nazionale coerente in materia di salute e sicurezza dei lavoratori e di ambiente di lavoro (**comma 1**). Tale politica nazionale avrà lo scopo di prevenire infortuni e danni alla salute risultanti dall'attività lavorativa, riducendo al minimo le cause di rischio, nella misura in cui ciò sia realizzabile e ragionevole (**comma 2**).

Il successivo **articolo 5** elenca i grandi ambiti di azione dei quali la politica nazionale elaborata da ciascuna delle Parti dovrà tenere conto nella misura in cui essi influiscono sull'ambiente di lavoro e, conseguentemente, sulla salute e sicurezza dei lavoratori.

Sulla scorta dell'**articolo 6** la politica nazionale di ciascuna delle Parti dovrà precisare funzioni e responsabilità delle autorità pubbliche, dei datori di lavoro, dei lavoratori e di altre persone interessate, considerando la complementarità di tali responsabilità, nonché le condizioni e la prassi nazionale.

La situazione in materia di salute e di sicurezza dei lavoratori dovrà essere oggetto periodicamente di un esame complessivo e di un esame relativo a specifici settori, per identificare i maggiori problemi e i mezzi più efficaci per risolverli, nonché valutare i risultati (**articolo 7**).

La parte terza (articoli 8-15) elenca le **azioni a livello nazionale**.

In base agli **articoli 8-10** ciascuna delle Parti, in consultazione con le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, dovrà adottare le misure necessarie per dare effetto all'articolo 4 di cui sopra: l'azione delle Parti potrà avvenire per via legislativa, regolamentare o con ogni altro metodo conforme alle condizioni e alla prassi nazionale. Il controllo sull'applicazione delle normative relative alla salute e sicurezza dei lavoratori dovrà avvalersi di un sistema ispettivo adeguato, e dovrà prevedere appropriate sanzioni in caso di infrazione. Peraltro, alla dimensione sanzionatoria andrà affiancata una serie di misure di assistenza ai datori di lavoro e ai lavoratori, che ne favoriscano l'ottemperanza ai rispettivi obblighi

di legge.

In base all'**articolo 11** le autorità competenti dovranno sempre meglio assicurare alcune funzioni in ottemperanza della Convenzione in esame, a partire dalla definizione delle condizioni di progettazione, costruzione e adattamento delle imprese, oltre alla sicurezza dei materiali tecnici utilizzati nel lavoro. Si dovranno altresì definire i procedimenti lavorativi da vietare, limitare o sottoporre ad autorizzazione o controllo, nonché le sostanze e agenti rispetto ai quali l'esposizione dei lavoratori è vietata, limitata o sottoposta ad autorizzazione o controllo. Si dovranno inoltre instaurare procedure relative alla dichiarazione degli infortuni sul lavoro e dei casi di malattie professionali, come anche all'avvio di inchieste nel caso di situazioni gravi. Le autorità competenti dovranno altresì assicurare la pubblicazione annuale di informazioni sulle misure adottate, oltre che sugli infortuni sul lavoro, sui casi di malattie professionali e su altri danni alla salute al lavoro correlati. Infine, si dovrà curare l'introduzione o, se già esistenti, lo sviluppo, di sistemi di investigazione degli agenti chimici, fisici o biologici in relazione ai rischi che possono comportare per la salute dei lavoratori.

L'**articolo 12** riguarda gli obblighi in capo a coloro che progettano, fabbricano, importano o cedono macchinari, materiali o sostanze ad uso professionale. In base poi all'**articolo 13** un lavoratore ritiratosi da una situazione di lavoro che giudicava presentasse un pericolo imminente e grave per la propria vita o la propria salute dovrà essere protetto contro provvedimenti ingiustificati. Si dovranno inoltre (**articolo 14**) adottare misure per favorire l'inclusione delle questioni di sicurezza, di salute e di ambiente lavorativo nei programmi educativi e formativi a tutti i livelli, incluso l'insegnamento tecnico superiore, nonché nel settore medico.

L'**articolo 15** contiene gli obblighi in capo a ciascuna delle Parti di adottare disposizioni - dopo aver consultato le organizzazioni più rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori - volte ad assicurare il coordinamento necessario tra le diverse autorità ed organismi incaricati dell'attuazione della parte sostanziale della Convenzione in esame. Compatibilmente con le condizioni e le prassi nazionali si dovrebbe poi giungere fino all'istituzione di un organo centrale di coordinamento.

La parte quarta (articoli 16-21) elenca le azioni a livello dell'impresa.

L'**articolo 16** contiene gli obblighi dei datori di lavoro al fine di assicurare che luoghi di lavoro, macchinari, materiali e procedimenti lavorativi, come anche sostanze e agenti chimici, fisici e biologici da impiegare nei procedimenti stessi non presentino rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori. A tale scopo i datori di lavoro dovranno se del caso fornire indumenti e attrezzature di protezione appropriati.

Qualora poi diverse imprese operino simultaneamente sullo stesso luogo di lavoro esse dovranno collaborare nell'apprestamento di adeguate condizioni di sicurezza (**articolo 17**). Se necessario, i datori di lavoro dovranno anche prevedere misure per fronteggiare situazioni di emergenza ed infortuni con interventi e attrezzature di primo soccorso (**articolo 18**).

L'**articolo 19** prevede tra l'altro la cooperazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti nell'adempimento degli obblighi posti in capo al datore di lavoro. A tale scopo i rappresentanti dei lavoratori riceveranno un'informazione sufficiente sulle misure di sicurezza adottate a loro vantaggio: essi potranno valutare tali misure anche alla luce dell'adeguata formazione che avranno precedentemente ricevuto in ordine alla salute e alla sicurezza sul lavoro. Nell'esaminare le proprie condizioni di salute e sicurezza sul lavoro i lavoratori o i loro rappresentanti potranno anche richiedere il parere di consiglieri tecnici esterni all'impresa. In ogni caso, il lavoratore segnalerà immediatamente al proprio superiore gerarchico diretto ogni situazione che egli ritenga pericolosa per la propria vita o salute, e fino all'adozione di appropriate misure il datore di lavoro non potrà chiedere ai lavoratori di riprendere la loro attività.

Infine, l'**articolo 21** stabilisce che le misure per la salute e la sicurezza sul lavoro non devono comportare alcuna spesa per il lavoratore.

La parte quinta (articoli 22-30) contiene le clausole finali.

E' anzitutto stabilito che la Convenzione in esame non comporta la revisione di alcuna Convenzione o Raccomandazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (**articolo 22**). Gli articoli 23, 26 e 27 identificano nel Direttore generale dell'Ufficio internazionale del lavoro il depositario della Convenzione, delle cui vicende sarà debitamente informato anche il Segretario

generale delle Nazioni Unite ai fini della registrazione. **L'articolo 25** prevede che ciascuna delle Parti che abbia ratificato la Convenzione in esame potrà denunciarla dopo dieci anni dalla data di entrata in vigore iniziale, con effetto un anno dopo. **L'articolo 28**, infine, prevede che il Consiglio di amministrazione dell'Ufficio internazionale del lavoro presenterà ogniqualvolta lo riterrà necessario alla Conferenza generale un rapporto sull'applicazione della Convenzione in esame, considerando altresì l'eventualità di proporre alla Conferenza generale una sua revisione totale o parziale.

Il Protocollo del 2002 alla Convenzione n. 155, fatto a Ginevra il 20 giugno 2002, si compone di un preambolo e di **12 articoli**.

Scopo fondamentale del Protocollo - stando alla relazione introduttiva all'A.S. 986 - è il miglioramento dei metodi di raccolta e analisi dei dati sugli infortuni sul lavoro e sulle malattie professionali, oltre alla loro armonizzazione a livello mondiale.

Dopo una serie di definizioni dei termini fondamentali impiegati nel testo (**parte prima, articolo 1**), la **seconda parte** del Protocollo (articoli 2-5) è dedicata ai **meccanismi di registrazione e di dichiarazione**.

L'articolo 2 prevede che l'autorità competente, in consultazione con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative, dovrà, tramite leggi o regolamenti, fissare e riesaminare periodicamente regole e procedure riguardanti la registrazione e la dichiarazione degli infortuni sul lavoro, ovvero delle malattie professionali e di eventi pericolosi collegati all'attività professionale.

Per quanto concerne la *registrazione* degli infortuni e delle malattie professionali, **l'articolo 3** stabilisce che le regole e le procedure in questo ambito dovranno definire le responsabilità dei datori di lavoro, con particolare riguardo: alla registrazione degli infortuni e delle malattie professionali, nonché all'astensione da misure disciplinari o di ritorsione nei confronti di un lavoratore che abbia segnalato un infortunio o una malattia professionale; alle informazioni da registrare; alla durata di conservazione delle stesse; alle misure volte ad assicurare la riservatezza dei dati personali e medici conformemente alla normativa nazionale in vigore.

Allo stesso modo, nei confronti della *dichiarazione* degli infortuni e delle malattie professionali (**articolo 4**) si avrà una responsabilità dei datori di lavoro nei confronti delle autorità competenti o di altri organismi preposti; verrà inoltre fissato a livello di regole il tempo utile per la dichiarazione degli infortuni.

Per quanto concerne le **statistiche nazionali** la **parte terza** (articoli 6-7) stabilisce che ciascuna Parte del Protocollo in esame, in base alle dichiarazioni e ad altre informazioni di cui disponga, dovrà pubblicare statistiche annuali a livello nazionale relative agli infortuni sul lavoro, alle malattie professionali ed ad altri eventi pericolosi nell'ambiente di lavoro. Tali statistiche dovranno essere organizzate compatibilmente con i più recenti sistemi internazionali pertinenti, a partire da quelli patrocinati dall'Organizzazione internazionale del lavoro.

Chiudono il Protocollo le **disposizioni finali** (**parte quarta**, articoli 8-12). Il Protocollo potrà essere denunciato alle stesse condizioni della Convenzione n. 155, mentre la denuncia di quest'ultima comporterà automaticamente la denuncia del Protocollo in esame. Sono poi specificate le funzioni del depositario (articoli 10-11), ovvero del Direttore generale dell'Ufficio internazionale del lavoro, anche nei confronti delle Nazioni Unite.

La Convenzione n. 187, fatta a Ginevra il 15 giugno 2006, si compone di un preambolo e di **14 articoli**. Essa fornisce ulteriori indicazioni sullo sviluppo delle politiche nazionali di prevenzione, con particolare attenzione alla revisione periodica delle politiche delle misure adottate da ciascuna delle parti.

L'articolo 1 contiene le definizioni dei termini fondamentali impiegati nel prosieguo della Convenzione: in particolare si stabilisce che "sistema nazionale" significa l'infrastruttura che fa da quadro principale per l'attuazione della politica nazionale e dei programmi nazionali di sicurezza e salute sul lavoro. D'altra parte l'espressione "programma nazionale" significa ogni programma nazionale che includa gli obiettivi da realizzare in un calendario predefinito, nonché i mezzi destinati a valutare i progressi.

L'articolo 2 fissa gli **obiettivi** della Convenzione n. 187: ogni Parte di essa s'impegna a

promuovere il miglioramento continuo della sicurezza e della salute sul lavoro in funzione preventiva - con particolare riguardo alla prevenzione delle morti sul lavoro - mediante l'elaborazione di una politica nazionale, di un sistema nazionale e di un programma nazionale, quali precedentemente definiti, in consultazione con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative. In tal senso (**articolo 3**) ciascuna delle Parti, nell'elaborare la propria **politica nazionale**, dovrà sviluppare una cultura nazionale di prevenzione in materia di sicurezza e di salute sul lavoro, inclusiva della diffusione di informazioni, dello strumento delle consultazioni e di elementi di formazione.

L'articolo 4 riguarda il **sistema nazionale** di sicurezza e di salute sul lavoro, che ciascuna delle Parti deve stabilire, sviluppare e riesaminare periodicamente. Tale sistema nazionale dovrà includere in particolare la legislazione e i contratti collettivi; una o più autorità o uno o più organismi responsabili; meccanismi che assicurino il rispetto della normativa nazionale, compresi i sistemi ispettivi; la promozione a livello di impresa della cooperazione tra la direzione, i lavoratori e i rappresentanti sindacali. Il sistema nazionale potrà altresì includere uno o più organi consultivi nazionali; servizi di informazione e di consulenza; offerta di formazione; servizi sanitari sul lavoro; la ricerca in materia di sicurezza e di salute sul lavoro; un meccanismo di raccolta e di analisi dei dati sulle lesioni e malattie professionali; disposizioni che facilitino la collaborazione tra i sistemi di assicurazione o di sicurezza sociale deputati alla copertura degli infortuni e delle malattie professionali; meccanismi di sostegno per il miglioramento progressivo delle condizioni di sicurezza e di salute sul lavoro nelle microimprese, nelle piccole e medie imprese e nell'economia informale.

L'articolo 5 riguarda il **programma nazionale**, finalizzato a promuovere lo sviluppo di una cultura nazionale di prevenzione in materia di sicurezza e salute sul lavoro; a contribuire alla protezione dei lavoratori eliminando o riducendo al minimo i rischi e i pericoli; a promuovere la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro. Il programma dovrà essere elaborato e riesaminato sulla scorta di un'analisi della situazione nazionale, e dovrà prevedere obiettivi, scopi e indicatori di progresso. Il programma, infine, dovrà ricevere ampia diffusione e, nella misura possibile, il sostegno delle più alte autorità nazionali.

Gli articoli 6-14 contengono le **clausole finali**.

E' anzitutto stabilito che la Convenzione in esame non comporta la revisione di alcuna Convenzione o Raccomandazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (**articolo 6**). Gli articoli 7, 10 e 11 identificano nel Direttore generale dell'Ufficio internazionale del lavoro il depositario della Convenzione, delle cui vicende sarà debitamente informato anche il Segretario generale delle Nazioni Unite ai fini della registrazione. **L'articolo 9** prevede che ciascuna delle Parti che abbia ratificato la Convenzione in esame potrà denunciarla dopo dieci anni dalla data di entrata in vigore iniziale, con effetto un anno dopo. **L'articolo 12**, infine, prevede che il Consiglio di amministrazione dell'Ufficio internazionale del lavoro presenterà ogniqualvolta lo riterrà necessario alla Conferenza generale un rapporto sull'applicazione della Convenzione in esame, considerando altresì l'eventualità di proporre alla Conferenza generale una sua revisione totale o parziale.

Contenuto del disegno di legge

Il disegno di legge A.C. 3039 all'esame della Commissione Affari Esteri si compone di **quattro articoli**: il primo e il secondo contengono rispettivamente come di consueto l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione della Convenzione OIL n. 155 e del relativo Protocollo del 2002; nonché della Convenzione OIL n. 187.

L'articolo 3 riporta una clausola di invarianza finanziaria in base alla quale (**comma 1**) dall'attuazione della legge di autorizzazione alla ratifica dei predetti strumenti internazionali non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Ai sensi del successivo **comma 2** le amministrazioni interessate svolgono le attività conseguenti al recepimento nell'ordinamento italiano dei tre strumenti internazionali con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

L'articolo 4 prevede l'entrata in vigore della legge di autorizzazione alla ratifica il giorno

successivo a quello della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Oltre che dalla più volte citata relazione introduttiva - nella quale si osserva tra l'altro che la legislazione italiana risulta già conforme a tutte le disposizioni dei tre strumenti internazionali di cui si chiede al Parlamento l'autorizzazione alla ratifica -, il disegno di legge A.S. 986 è corredato da una **relazione tecnica**, nella quale si asserisce che la ricezione nell'ordinamento italiano delle due Convenzioni e del Protocollo del 2002 non comporta alcuna aggiunta alle normali attribuzioni degli organi nazionali competenti, e perciò non comporta ulteriori spese.

Il disegno di legge A.S. 986 è altresì accompagnato da un'**Analisi tecnico-normativa**, della quale mette conto riportare l'analisi del quadro normativo nazionale, nella quale si sottolinea come il Decreto legislativo 81 del 2008 (Testo unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro) abbia già recepito le direttive comunitarie nella materia, ponendo ordine in un sistema nazionale che registrava una stratificazione di norme che accresceva di molto la complessità di attuazione. La conformità all'ordinamento nazionale dei tre strumenti internazionali all'esame del Parlamento è ulteriormente attestata da un'apposita **relazione in appendice all'Analisi tecnico-normativa**: la relazione si chiude in particolare ricordando come il citato Testo unico abbia previsto l'istituzione di un Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza, presso il quale le amministrazioni pubbliche, centrali o regionali, condividono le linee generali delle rispettive politiche di prevenzione e vigilanza.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento s'inquadra nell'ambito delle materie di cui al secondo comma, lettera a), dell'art. 117 della Costituzione, demandate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Si segnala altresì che la materia della tutela e della sicurezza del lavoro figura tra quelle di cui al terzo comma del citato articolo 117 Cost., ovvero tra le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni.