

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 2987-A

RELAZIONE DELLA 11^a COMMISSIONE PERMANENTE (LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE)

(RELATORE SMURAGLIA)

Comunicata alla Presidenza il 6 aprile 1998

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Delega al Governo in materia di sicurezza del lavoro nel settore portuale e marittimo

**presentato dal Ministro dei trasporti e della navigazione
di concerto col Ministro del lavoro e della previdenza sociale
col Ministro della sanità
col Ministro per le politiche agricole
e col Ministro di grazia e giustizia**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 GENNAIO 1998

INDICE

Relazione	Pag. 3
Pareri:	
- della 1 ^a Commissione permanente	» 6
- della 2 ^a Commissione permanente	» 7
- della Giunta per gli affari delle Comunità europee .	» 8
Disegno di legge e testo proposto dalla Commissione	» 9

ONOREVOLI SENATORI. - Il disegno di legge d'iniziativa governativa prevede il conferimento di una delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi «diretti ad adeguare la vigente normativa sulla sicurezza e la salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro alle particolari esigenze dei servizi espletati sia sui mezzi nazionali di trasporto marittimo, sia su quelli adibiti alla pesca, nonché dei servizi svolti nei porti». Si tratta, insomma, di dettare una disciplina che, in coerenza col decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, come modificato dal decreto legislativo 19 marzo 1996, n. 242, sappia cogliere anche la specificità del lavoro marittimo e del lavoro portuale, sotto il profilo della sicurezza. Non, dunque, una normativa di deroga rispetto alla disciplina generale, ma la previsione di una integrazione e specificazione dei principi generali, che tenga conto della complessità del lavoro che si svolge sulle navi (in movimento o in porto o in fase di riparazione o manutenzione) e nei lavori portuali, nonché della necessità di non lasciare scoperto nessuno dei molteplici fattori di rischio, che in attività così complesse sono facilmente prevedibili e in massima parte prevenibili.

Il disegno di legge, in realtà, tende anche a colmare alcune lacune della normativa vigente: basti pensare al fatto che non sono stati fino ad ora definiti i criteri relativi alle condizioni di igiene e abitabilità degli alloggi degli equipaggi, tanto per fare un esempio; e, per altro verso, non sono stati definiti con chiarezza i periodi minimi di riposo e massimi di lavoro, quanto meno per il personale marittimo.

Secondo la relazione originaria al disegno di legge «l'attività lavorativa svolta in ambito portuale e marittimo presenta caratteristiche e modalità di svolgimento così

particolari da richiedere una disciplina altrettanto particolare rispetto a quella contenuta nel decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, come modificato dal decreto legislativo 19 marzo 1996, n. 242. Quest'ultimo decreto, pur contenendo una norma per l'emanazione di un decreto ministeriale inteso all'individuazione delle esigenze del lavoro a bordo delle navi, da un lato non contempla la possibilità di disciplinare in via amministrativa il lavoro portuale, dall'altro risulta privo di efficacia concreta, in quanto non rende possibile individuare gli specifici comportamenti e le conseguenti sanzioni amministrative e penali da disciplinare con legge».

La Commissione ha cercato di lavorare sulle finalità originarie del disegno di legge, nel senso di meglio armonizzarlo con la disciplina generale prevista dalla normativa vigente. È stata quindi ribadita l'applicabilità, in via di principio, di tutte le norme del decreto legislativo n. 626 (e del successivo decreto legislativo n. 242), sia a bordo delle navi che nei porti, per tutti i tipi di attività lavorative che in essi si svolgono. È stato altresì precisato che i decreti legislativi per i quali si conferisce delega al Governo non potranno comportare un abbassamento del livello di tutela previsto dalle predette norme. Nel contempo, si è precisato che dovranno essere definiti obblighi e responsabilità per quanto attiene alla valutazione dei rischi relativamente all'esposizione a tutti gli agenti chimici, fisici e biologici, con particolare riferimento a quelli (come il piombo, l'amianto, i rumori) che erano rimasti esclusi, per il settore dei trasporti, dal decreto legislativo 15 agosto 1991, n. 277.

Il provvedimento sottolinea anche la necessità di misure dirette a garantire l'informazione e la formazione del personale

ai fini della prevenzione e la partecipazione degli equipaggi al processo prevenzionale.

Per ciò che attiene alla parte sanzionatoria, la Commissione ha ritenuto indispensabile tener ferme le linee essenziali della normativa vigente, con particolare riferimento alla legge 6 dicembre 1993, n. 499, ed al successivo decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, che, nel depenalizzare gran parte della normativa in tema di lavoro, ha invece mantenuto e ristrutturato il sistema sanzionatorio per ciò che attiene alla materia della sicurezza e dell'igiene. Si è quindi provveduto ad armonizzare questa indispensabile parte del provvedimento col resto della normativa vigente in materia di sicurezza, anche rispetto alla disciplina prevista dal titolo IX del decreto legislativo n. 626 del 1994. Non sono state, quindi, introdotte sanzioni «nuove», ma si è evitato di creare disarmonie rispetto al sistema in vigore per la sicurezza e l'igiene per tutti gli altri settori, anche in considerazione del fatto che sarebbe del tutto anomalo prevedere per un settore così rischioso e complesso un insieme di sanzioni di minor livello rispetto a quelle previste in via generale. Si è tenuta ferma, peraltro, la previsione di sanzioni solo amministrative per le infrazioni in materie diverse da quella della sicurezza e dell'igiene del lavoro, fissandone la misura massima e minima in modo coerente e ragionevole.

In particolare, la Commissione ha ritenuto necessario un esplicito richiamo al sistema delle prescrizioni, previsto dal Capo secondo del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, sistema la cui positività è stata sottolineata da più parti proprio per la sua rilevanza ed efficacia soprattutto sul piano prevenzionale piuttosto che su quello meramente repressivo.

Per quanto riguarda la possibile sovrapposizione di compiti e di funzioni in aree così complesse, il provvedimento - così come esce dal lavoro della Commissione - individua nell'Autorità portuale l'autorità competente ad erogare le sanzioni amministrative; mentre, per ciò che attiene alla ma-

teria penale, si ravvisa la competenza dei servizi di prevenzione delle aziende unità sanitarie locali, a cui resta attribuito il compito di emanare le prescrizioni. Si prevede anche la possibilità di istituire un organo di mero coordinamento, al fine di evitare sovrapposizioni di funzioni e conflitti di competenza, collocandolo peraltro all'interno del generale sistema di coordinamento previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 dicembre 1997.

Si è discusso, in Commissione, data l'urgenza, se non fosse opportuno ridurre il termine complessivo della delega (180 giorni); ma poichè si tratta di un provvedimento di una certa delicatezza ed occorreva tener conto, da un lato, della richiesta del Governo di disporre di tutto il tempo previsto e ritenuto necessario e dall'altro della richiesta emersa nel dibattito di disporre di un tempo più ampio per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti, si è concluso lasciando la previsione originaria per l'esercizio della delega ed ampliando, sia pure in misura non consistente, il termine previsto per l'espressione dei pareri (45 giorni).

La Commissione si è invece orientata negativamente per quanto attiene alla previsione di un ulteriore termine di un anno per l'emanazione di eventuali disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi, previsione contenuta al comma 4 dell'articolo 1 del testo originario, nella convinzione che ormai - dopo il decreto legislativo n. 626 del 1994, il decreto legislativo n. 242 del 1996 ed i decreti che verranno emessi a seguito della presente delega - debba prevalere su ogni altra considerazione l'esigenza di certezza e chiarezza della disciplina. Eventuali disarmonie che dovessero profilarsi nella concreta applicazione dei decreti potrebbero, semmai, essere corrette in sede di predisposizione del testo unico sulla sicurezza a cui si sta già lavorando alacremente in sede parlamentare.

Infine, la Commissione non ha ritenuto utile la previsione di un Osservatorio specifico presso il Ministero dei trasporti, per il

lavoro marittimo e portuale, nel convincimento che nella delicata e complessa materia della sicurezza e dell'igiene del lavoro c'è necessità di uniformare, semplificare e coordinare, evitando quindi la creazione di nuovi organismi; tanto più che il decreto legislativo n. 626 del 1994 prevede già all'articolo 26 una Commissione consultiva permanente, all'interno della quale sono inseriti anche rappresentanti dei vari Ministeri interessati, compreso quello dei trasporti; ed anzi risulta che sia stato istituito un comitato permanente trasporti proprio all'interno della predetta Commissione. Sicchè, la creazione di un ulteriore osservatorio, dopo quello di recente istituito per le verifiche sul mercato del lavoro in materia marittima e portuale, sarebbe davvero superflua e comunque sconsigliabile.

Del parere negativo espresso dalla 1ª Commissione circa la possibilità della previsione di una maggiore vincolatività dei pareri delle Commissioni parlamentari, almeno in alcuni casi, si è tenuto conto, con la rinuncia ad uno specifico emendamento, con riserva - peraltro - di riproporre il delicato problema in una sede più generale.

Del parere della Giunta per gli affari delle Comunità europee, che pone un problema di rilevante interesse, potrà essere tenuto in conto in sede emendativa.

Con questi chiarimenti e precisazioni, il disegno di legge viene affidato all'esame dell'Aula, confidando in una sollecita approvazione da parte dell'Assemblea.

SMURAGLIA, *relatore*

PARERE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: BESOSTRI)

sul disegno di legge

10 febbraio 1998

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

su emendamenti

25 marzo 1998

La Commissione, esaminati gli emendamenti al disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di competenza parere favorevole, salvo che sull'emendamento 1.7: al riguardo il parere è contrario, in quanto una simile prescrizione modificherebbe una fase qualificante del procedimento legislativo, solo per una specifica normativa, in modo difforme anche dall'ordinaria e consolidata regolamentazione dei pareri parlamentari su atti del Governo.

PARERE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE
(GIUSTIZIA)

(Estensore: FOLLIERI)

11 marzo 1998

La Commissione, esaminato il disegno di legge, per quanto di propria competenza, esprime parere di favorevole.

PARERE DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

(Estensore: DANIELE GALDI)

19 marzo 1998

Considerando che il disegno di legge consente una più completa attuazione della direttiva 89/391/CEE e di altre direttive sulla tutela della sicurezza dei lavoratori, recepite dal decreto legislativo n. 626 del 1994 e successive modifiche - giacchè le disposizioni del decreto legislativo n. 626 verrebbero estese a settori precedentemente esclusi dall'articolo 30 dello stesso provvedimento - la Giunta esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

Tenendo conto, tuttavia, che una quota rilevante delle procedure di infrazione avviate dalla Commissione delle Comunità europee contro l'Italia - 85 su 155 nel 1996 - non riguarda espressamente aspetti di incompatibilità con il diritto comunitario bensì problemi di mancata notifica dei provvedimenti interni di recepimento delle direttive, la Giunta osserva l'esigenza di inserire, fra i criteri direttivi per l'esercizio della delega prevista dal disegno di legge, l'obbligo di indicare le eventuali disposizioni comunitarie rispettivamente recepite con i decreti legislativi che saranno emanati. Al riguardo, la Giunta, rilevando che la procedura prevista dalla legge comunitaria non pregiudica l'attuazione di direttive con provvedimenti specifici, segnala che oltre alle direttive sulla sicurezza dei lavoratori recepite dal citato decreto legislativo n. 626 del 1994, in materia di sicurezza dei lavoratori marittimi sono applicabili anche la direttiva 92/29/CEE, sull'assistenza medica a bordo delle navi, attuata con i decreti interministeriali del 25 maggio 1988, del 7 agosto 1992 e del 20 dicembre 1996, e le direttive 93/103/CEE, sulle prescrizioni di sicurezza a bordo dei pescherecci, e 94/58/CEE, sulla formazione per la gente di mare, entrambe oggetto del disegno di legge comunitaria 1995-1997.

DISEGNO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEL GOVERNO

**Delega al Governo in materia
di sicurezza del lavoro nel settore
portuale marittimo**

Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti ad adeguare la vigente normativa sulla sicurezza e la salute dei lavoratori sul luogo di lavoro alle particolari esigenze dei servizi espletati sia sui mezzi nazionali di trasporto marittimo sia su quelli adibiti alla pesca, nonchè dei servizi svolti nei porti, comprese le operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi in ambito portuale, in coerenza con il decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, come modificato dal decreto legislativo 19 marzo 1996, n. 242.

2. I decreti legislativi saranno informati ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) assicurare, in materia di sicurezza del lavoro, tutela della salute, formazione e prevenzione, il mantenimento delle condizioni previste dalla legislazione nazionale, ove più favorevoli alla sicurezza e alla salute dei lavoratori;

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

**Delega al Governo in materia
di sicurezza del lavoro nel settore
portuale marittimo**

Art. 1.

1. *Identico.*

a) assicurare, in materia di sicurezza del lavoro, tutela della salute, formazione e prevenzione, il mantenimento delle condizioni previste dalla legislazione nazionale, ove più favorevoli alla sicurezza e alla salute dei lavoratori, **e garantire, in particolare, l'applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, come modificato dal decreto legislativo 19 marzo 1996, n. 242, sia a bordo delle navi che nei porti, ivi comprese le attività di manutenzione e riparazione, salve le specificazioni e integrazioni contenute nei decreti legislativi di cui al comma 1, che in ogni caso non potranno comportare un abbassamento del livello**

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

b) fissare gli obblighi generali e le responsabilità per l'attuazione delle misure di sicurezza e per l'osservanza delle condizioni e le altre finalità di prevenzione e tutela dei lavoratori, compresa la valutazione dei rischi derivanti dall'esposizione ad agenti cancerogeni in coerenza con le indicazioni e linee guida fissate dal Ministro della sanità, sentito il Consiglio superiore della sanità;

c) fissare i criteri relativi alle condizioni di igiene e di abitabilità degli alloggi degli equipaggi;

d) definire le forme organizzative di sicurezza e le forme di cooperazione degli equipaggi al processo prevenzionale;

e) dettare le disposizioni generali sull'impiego dei mezzi personali di protezione;

f) fissare i criteri relativi ai periodi minimi di riposo e massimi di lavoro;

g) dettare le misure di sicurezza in presenza di condizioni particolari di rischio;

h) assicurare l'informazione e la formazione degli equipaggi, nonché del personale addetto alle attività nell'ambito del porto, tramite l'istituzione di corsi specifici di formazione, anche obbligatori;

i) prevedere i criteri per il rilascio di certificazioni e attestazioni dell'avvenuta formazione del personale marittimo e del personale addetto alle attività nell'ambito del porto;

l) attivare, presso il Ministero dei trasporti e della navigazione, un Osservatorio per il lavoro marittimo e portuale, composto da rappresentanti del Ministero dei trasporti e della navigazione, del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, del Ministero per le politiche agricole,

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

di tutela previsto dalle predette disposizioni;

b) determinare, sempre nel contesto della normativa di prevenzione vigente, anche gli obblighi e le responsabilità specifiche in relazione alla valutazione dei rischi a bordo delle navi relativamente alla esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici ed in particolare a piombo, amianto, rumore ed agenti cancerogeni;

c) *identica;*

d) *identica;*

e) *identica;*

f) fissare, **relativamente al personale marittimo**, i criteri relativi ai periodi minimi di riposo e massimi di lavoro;

g) *identica;*

h) *identica;*

i) *identica;*

soppressa

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

del Ministero della sanità, dell'Istituto superiore di sanità, dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, dei lavoratori e dei datori di lavoro, secondo i principi di rappresentanza tripartita, per la raccolta e l'elaborazione delle informazioni relative ai rischi e ai danni derivanti dall'attività lavorativa sui mezzi nazionali di trasporto marittimo e adibiti alla pesca e nell'ambito portuale, e per l'effettuazione di verifiche periodiche sulla corretta attuazione della normativa in materia di sicurezza del lavoro;

m) prevedere che il Ministero dei trasporti e della navigazione provveda all'attuazione dei decreti legislativi mediante le ordinarie strutture amministrative;

n) salva l'applicazione delle norme penali vigenti, ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, prevedere sanzioni amministrative e penali per le infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi. Le sanzioni penali, nei limiti, rispettivamente, dell'ammenda fino a lire duecento milioni e dell'arresto fino a tre anni, saranno previste, in via alternativa o congiunta, solo nei casi in cui le infrazioni ledano o espongano a pericolo interessi generali dell'ordinamento interno analoghi a quelli tutelati dagli articoli 34 e 35 della legge 24 novembre 1981, n. 689. In tali casi saranno previste: la pena dell'ammenda alternativa all'arresto per le infrazioni che espongano a pericolo o danneggino l'interesse protetto; la pena dell'arresto congiunta a quella dell'ammenda per le infrazioni che rechino un danno di particolare gravità. La sanzione amministrativa del pagamento di una somma non inferiore a lire cinquantamila e non superiore a lire duecento milioni sarà prevista per le infrazioni che ledano o espongano a pericolo interessi diversi da quelli sopra indicati. Nell'ambito dei limiti minimi e massimi

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

soppressa

l) salva l'applicazione delle norme penali vigenti, ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, prevedere sanzioni amministrative e penali per le infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi. Le sanzioni penali **saranno riservate alle infrazioni in materia di sicurezza del lavoro ed igiene in conformità del disposto e secondo i criteri di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), n. 3 e lettera b), n. 1, n. 2 e, limitatamente al primo periodo, n. 3 della legge 6 dicembre 1993, n. 499, ed al Capo II del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, e tenendo conto della necessità di armonizzare la disciplina rispetto a quella prevista dal titolo IX del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni ed integrazioni. Per le infrazioni che non rientrano nella previsione della predetta legge n. 499 del 1993, nelle parti sopra richiamate, e dunque che non attengono a violazioni di norme di sicurezza e di igiene, potranno essere previste sanzioni amministrative in ragione di una somma non inferiore a lire cinquecentomila e non superiore a lire**

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

previsti, le sanzioni suindicate saranno applicate tenendo conto della diversa potenzialità lesiva dell'interesse protetto che ciascuna infrazione presenta in astratto, di specifiche qualità personali del colpevole, comprese quelle che impongano particolari doveri di prevenzione, controllo o vigilanza, nonché del vantaggio patrimoniale che l'infrazione può recare al colpevole o alla persona o ente nel cui interesse egli agisce. In ogni caso, in deroga ai limiti sopra indicati, per le infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi saranno previste sanzioni penali o amministrative identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per violazioni che siano omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni medesime;

o) individuare le autorità competenti ad irrogare le sanzioni amministrative.

3. Gli schemi di decreti legislativi sono trasmessi alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, entro trenta giorni dalla data di ricezione degli schemi stessi. Decorso inutilmente il termine suindicated, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

duecento milioni. Ad integrazione delle sanzioni penali ed amministrative potranno essere previste misure interdittive quali la revoca da parte della autorità portuale di autorizzazioni o concessioni, limitatamente ai casi più gravi;

m) individuare nell'autorità portuale l'organo competente ad erogare le sanzioni amministrative. Per quanto riguarda le prescrizioni in materia penale, indicare la competenza esclusivamente nell'organo di vigilanza previsto dall'articolo 19, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758. Al fine di assicurare la coerenza degli interventi e di evitare sovrapposizioni, può essere individuato un organo di mero coordinamento per le aree e i settori considerati nei decreti legislativi di cui al comma 1, nell'ambito delle competenze generali di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 1997, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 29 del 5 febbraio 1998.

3. Gli schemi di decreti legislativi sono trasmessi alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, entro **quarantacinque** giorni dalla data di ricezione degli schemi stessi. Decorso inutilmente il termine suindicated, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

4. Le disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi previsti dal presente articolo possono essere adottate, con il rispetto dei medesimi criteri e principi direttivi e con le stesse procedure, entro un anno dalla data della loro entrata in vigore.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Soppresso.

