

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XXII
n. 6-A

RELAZIONE DELLA 11^a COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE)

(RELATORE CASTRO)

Comunicata alla Presidenza il 16 giugno 2008

SULLA

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche»

d’iniziativa dei senatori TOFANI, TREU, ROILO, MORRA e MAURO

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 22 MAGGIO 2008

—————

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Parere della 1 ^a Commissione permanente	»	7
Parere della 5 ^a Commissione permanente	»	8
Proposta di inchiesta parlamentare: testo d'iniziativa dei senatori Tofani ed altri e testo proposto dalla Commissione	»	9

ONOREVOLI SENATORI. - Il Documento in esame tende a promuovere la ricostituzione, anche nella XVI legislatura, di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche».

È noto come organismi parlamentari preordinati al perseguimento delle medesime finalità abbiano operato già nella XIV e nella XV legislatura; in entrambi i casi, la formula organizzativa prescelta fu quella della Commissione monocamerale, alla quale si attiene ora anche la presente proposta.

Nella XIV legislatura, la Commissione, istituita con deliberazione del Senato del 23 marzo 2005, tenne nel complesso 21 sedute, oltre ad effettuare numerose missioni, pervenendo, a conclusione dei propri lavori, l'8 marzo 2006, all'approvazione, con il voto unanime dei suoi componenti, di una relazione finale. Nel corso della XV legislatura, il Senato ha nuovamente istituito, a seguito di alcuni gravissimi episodi di cronaca e riprendendo le fila del lavoro precedentemente svolto, con deliberazione del 18 ottobre 2006, una Commissione d'inchiesta sugli infortuni sul lavoro.

Questa ha operato dal novembre 2006 al marzo 2008, svolgendo 38 sedute e numerose missioni e, in esito ad un'estesa e approfondita attività istruttoria e di controllo, il 20 marzo 2008, ha approvato con ampio consenso la propria relazione finale (esattamente un anno prima, il 20 marzo 2007, la Commissione aveva approvato una Relazione intermedia).

I lavori delle Commissioni sugli infortuni sul lavoro che si sono succedute nel tempo, e in particolare le Relazioni da queste approvate nella XIV e nella XV legislatura, rappresentano un punto di riferimento essenziale per gli operatori del settore, oltre ad aver co-

stituito un importante terreno di confronto per il dibattito pubblico.

* * *

Sulla scorta dei precedenti che si sono testé richiamati, l'opportunità della scelta di confermare anche per la presente legislatura l'istituzione di una Commissione d'inchiesta sugli infortuni sul lavoro appare evidente, anche alla luce degli elementi di valutazione che si riassumono qui di seguito.

In primo luogo, l'andamento degli infortuni sul lavoro in Italia, pur evidenziando nel lungo periodo una significativa contrazione (-40,2 per cento tra il 1971 e il 2006), mantiene un livello oggettivo di gravità rilevante, ed è percepito come intollerabile dalla coscienza civile del Paese (cui ha dato più volte voce alta e accorata lo stesso Capo dello Stato). Quando il lavoro, anziché essere fonte di dignità e, se non di prosperità, almeno di serenità, diviene causa di morte per 1.260 persone, com'è accaduto lo scorso anno, ci si trova in presenza di quello che è a giusto titolo percepito come un *vulnus* rispetto ad una compiuta modernizzazione del Paese. Ciò, anche alla luce del fatto che il dato relativo all'ultimo triennio comparabile è superiore del 9,7 per cento alla media di quella che era l'Europa dei 15 (non si dispone ancora di dati riferiti ai successivi allargamenti intervenuti nella compagine comunitaria), solo temperato dalla migliore «prestazione» italiana sul versante della numerosità/frequenza degli incidenti: -3,5 per cento.

Oltre alla comunque ineludibile prospettiva valoriale dell'inaccettabilità «etica» degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, è devastante l'impatto economico

del fenomeno: in base ai calcoli INAIL, il costo sostenuto dal Paese per effetto di una così imponente dimensione dei soli infortuni sul lavoro (945.120 casi all'anno nel quinquennio 2003-2007) è stato l'anno trascorso pari a 45,4 miliardi di euro, corrispondenti a 3,21 punti di PIL.

Va poi considerato che l'apparato italiano di produzione di beni e servizi è impegnato, per far fronte alla fortissima pressione concorrenziale dei Paesi a basso costo dei fattori e a nuova industrializzazione, in un colossale processo di riposizionamento competitivo nei segmenti di mercato a più elevata intensità e riconoscibilità della relazione innovazione/qualità/valore, il cui presupposto e fondamento di successo nell'arena internazionale è il sistema integrato di intelligenza-esperienza-competenza della sua risorsa umana. Orbene, tale risorsa umana, tanto cruciale nella sfida competitiva, non può esprimere compiutamente il suo potenziale propulsivo se non le viene garantita, preliminarmente, la condizione minima dell'incolumità e dell'integrità fisica, vigendo un rapporto diretto tra la salute e la sicurezza come piattaforma del benessere organizzativo e l'efficacia competitiva dell'impresa come comunità di lavoro animata dai principi della responsabilità sociale.

A fronte di ciò, è bene sottolineare che ci si trova in presenza di un fenomeno suscettibile di rispondere efficacemente ad una «terapia d'urto». Ciò, tenuto conto di due ordini di circostanze: da un lato, gli infortuni si verificano (dato 2006) nel 7,6 per cento delle imprese, e quelle ad alta intensità di rischio, dove cioè si verificano almeno 5 infortuni in un anno, rappresentano lo 0,48 per cento del totale, il che consente di perimetrare un'area di patologia acuta ma non eccessivamente diffusa nella quale è ben pensabile di poter concentrare azioni tanto più efficaci quanto più delimitate/mirate; dall'altro, gli infortuni – in base a elaborazioni INAIL di dati ESAW (*European Statistics on Accidents at Work* – sono soltanto per il 15 per cento

circa dovuti a *deficit* tecnologico-impiantistici, come tali rimediabili con alti investimenti, mentre l'85 per cento è generato da condotte soggettive inadeguate del datore di lavoro o del lavoratore, come tali rimediabili a basso costo con azioni integrate di informazione/formazione funzionali alla prevenzione.

È noto infatti che tutte le attività di miglioramento degli indici di sicurezza sul lavoro – dalla prevenzione alla repressione – hanno un'efficacia tanto più penetrante quanto più è circoscritto, conosciuto, valutato e monitorato il contesto in cui esse hanno da dispiegarsi; è oramai un dato acquisito alle migliori esperienze internazionali che solo un intervento modulato sulla specificità del suo oggetto funziona: si pensi allora a quanto diversi debbano essere i protocolli d'azione in relazione alle diversità generate dalle condizioni oggettive (le dimensioni dell'impresa, la sua tipologia merceologica e organizzativa, la sua localizzazione, eccetera) o soggettive (i profili contrattuali, professionali ed esperienziali dei lavoratori interessati, i profili culturali collegati alla provenienza etnica, i profili prestazionali legati alle differenze di genere, eccetera).

Alla luce di quanto testé sommariamente esposto, discende la necessità che gli interventi che saranno posti in essere da tutti gli attori istituzionali, sociali ed economici si basino su una piattaforma cognitiva e valutativa autorevole e condivisa. Oggi – lo si deve constatare con ruvida franchezza – una cosiffatta piattaforma non esiste: e dunque il fatto che alla sua predisposizione sia chiamata a concorrere una Commissione parlamentare d'inchiesta diventa decisivo per avviare concretamente un processo che si ponga come obiettivo minimo del prossimo triennio, per esempio, una riduzione degli indici di frequenza e di gravità degli infortuni nel nostro sistema economico del 20 per cento.

In particolare, e solo esemplificativamente, si sottolinea quanto rilevante possa essere la

realizzazione della piattaforma appena ricordata in relazione a direttrici di riforma quali:

a) la razionalizzazione e l'ottimizzazione dell'assetto organizzativo delle competenze in materia di sicurezza del lavoro, oggi frammentato e disperso (ben 12 enti hanno competenza in materia);

b) l'efficientamento dei sistemi di controllo rispetto alle condotte distorsive più insidiose per l'area sociale d'incidenza (lavoro sommerso e irregolare; lavoro femminile, minorile e immigrato; lavoro atipico; regioni ad alta criticità occupazionale);

c) la modulazione degli interventi alle diverse, specifiche configurazioni operative delle aree strategiche mappate come ad alto rischio (attività, localizzazioni, modelli organizzativi);

d) l'individuazione dei modelli repressivi più efficaci, attraverso l'integrazione e la modulazione dei diversi momenti/gradini d'intervento (politiche tariffarie, esercizio del regresso, sanzioni amministrative e penali);

e) l'implementazione di politiche d'incentivazione alla responsabilità sociale e alle buone pratiche di sicurezza;

f) la programmazione di una campagna «olistica» di pedagogia alla prevenzione (famiglia, scuola, lavoro, comunità);

g) la riforma dei regimi di individuazione e dei trattamenti delle tecnopatie.

* * *

Passando all'articolato, si evidenzia in primo luogo come le scelte ad esso sottese, rispetto a quelle adottate nelle precedenti legislature, siano largamente sovrapponibili.

Ciò vale, in particolare: per la *mission* dell'organo - che rimane invariata rispetto alla XV legislatura e pressochè invariata rispetto alla XIV legislatura, con la sola aggiunta del punto indicato alla lettera f) dell'articolo 3; per la conferma della formula monocamerale; per il numero (20) dei componenti,

nominati dal Presidente del Senato in proporzione al numero dei componenti i Gruppi parlamentari; per l'attribuzione allo stesso Presidente del Senato della nomina del Presidente della Commissione, da scegliere al di fuori dei predetti componenti.

Un elemento di novità è rappresentato invece dalla disposizione relativa alla durata della Commissione, che prevede che questa coincida con la durata della legislatura, laddove la durata dell'omologo organo che operò nella XIV legislatura fu fissata in origine in sei mesi, poi prorogati fino al termine di quella legislatura, mentre, nella XV, il termine operativo è stato fissato in due anni dall'insediamento.

Un secondo elemento di discontinuità, sia pure solo parziale, è ravvisabile sul versante dell'autorizzazione di spesa. Infatti mentre nella XIV legislatura, secondo il criterio fino ad allora adottato in via generale per le inchieste parlamentari, la delibera istitutiva si limitava (articolo 4, comma 2) a porre gli oneri derivanti dal funzionamento della Commissione a carico del bilancio del Senato, senza fissare alcun limite di importo, nella scorsa legislatura è stato previsto un *plafond* di spesa pari a 50.000 euro per il primo anno, e a 100.000 per ciascuno dei due successivi, con possibilità di dar corso, per motivate esigenze funzionali, ad incrementi di tale importo, entro un massimo del 30 per cento.

Tale *plafond* è ora elevato a 150.000 euro annui, sempre a carico del bilancio interno del Senato, e sempre con la possibilità di disporre un incremento di tale dotazione per motivate, sopraggiunte esigenze di funzionamento.

Ciò premesso, conviene qui di seguito richiamare brevemente il contenuto degli articoli.

L'articolo 1 dispone l'istituzione della Commissione, mantenendone come detto invariata la denominazione.

L'articolo 2 indica in venti il numero dei componenti, la cui nomina è affidata al Pre-

sidente del Senato, al quale spetta anche la nomina del Presidente della Commissione.

L'articolo 3 elenca i compiti della Commissione, che sono i seguenti:

a) accertare la dimensione del fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riferimento al numero delle cosiddette «morti bianche», alle malattie, alle invalidità e all'assistenza alle famiglie delle vittime, individuando le aree in cui esso è maggiormente diffuso;

b) accertare l'entità della presenza dei minori nel fenomeno degli infortuni con particolare riguardo ai minori provenienti dall'estero e alla loro protezione ed esposizione a rischio;

c) accertare le cause degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alla loro entità nell'ambito del lavoro nero o sommerso e al doppio lavoro;

d) accertare il livello di applicazione delle leggi antinfortunistiche e l'efficacia della legislazione vigente per la prevenzione degli infortuni, anche con riferimento alla incidenza sui medesimi del lavoro flessibile o precario;

e) accertare l'idoneità dei controlli degli uffici addetti alla applicazione delle norme antinfortunistiche;

f) accertare l'incidenza complessiva del costo degli infortuni sulla finanza pubblica;

g) accertare quali nuovi strumenti legislativi ed amministrativi siano da proporre al fine di prevenire e di reprimere gli infortuni sul lavoro;

h) valutare l'incidenza nel fenomeno della presenza di imprese controllate direttamente o indirettamente dalla criminalità organizzata.

L'articolo 4 reca la disposizione che attribuisce alla Commissione, nello svolgimento delle sue indagini ed esami, gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria, nonché la previsione dell'autorizzazione di spesa, a carico del bilancio interno del Senato, nei termini prima accennati.

L'articolo 5 stabilisce, secondo prassi, il criterio della pubblicità delle sedute della Commissione, fatta salva la facoltà di disporre, ove ne ricorra la necessità, in ordine alla loro secretazione, e prevede che la Commissione stessa si doti, prima dell'inizio dei propri lavori, di un regolamento interno diretto a disciplinarne l'attività e il funzionamento.

L'articolo 6 determina la durata della Commissione, come accennato, nell'intera legislatura, e prevede che la Commissione debba presentare nel corso della propria attività relazioni tematiche sulle risultanze via via emerse, oltre alla relazione finale (in proposito, la formulazione dell'articolo è stata emendata dall'11^a Commissione permanente nel senso di evidenziare che la Commissione, oltre a riferire al Senato al termine della legislatura sulle risultanze dei propri lavori, deve presentare annualmente una relazione generale o, in alternativa, una relazione di settore).

* * *

Sulla base delle considerazioni e degli elementi di valutazione che precedono, la Commissione raccomanda all'Assemblea l'approvazione del Documento, come da essa emendato.

CASTRO, *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: VIZZINI)

10 giugno 2008

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

PARERE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(Estensore: Massimo GARAVAGLIA)

10 giugno 2008

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il documento, esprime, per quanto di propria competenza, parere di nulla osta.

**PROPOSTA DI INCHIESTA
PARLAMENTARE**

D'INIZIATIVA DEI SENATORI TOFANI ED ALTRI

Art. 1.

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione e dell'articolo 162 del Regolamento del Senato, una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche», di seguito denominata «Commissione».

Art. 2.

1. La Commissione è composta da venti senatori, nominati dal Presidente del Senato in proporzione al numero dei componenti i Gruppi parlamentari. Il Presidente del Senato nomina il Presidente scegliendolo al di fuori dei predetti componenti e convoca la Commissione affinché proceda all'elezione di due vice presidenti e di due segretari.

Art. 3.

1. La Commissione accerta:

a) la dimensione del fenomeno degli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo al numero delle cosiddette «morti bianche», alle malattie, alle invalidità e all'assistenza alle famiglie delle vittime, individuando altresì le aree in cui il fenomeno è maggiormente diffuso;

b) l'entità della presenza dei minori con particolare riguardo ai minori provenienti dall'estero e alla loro protezione ed esposizione a rischio;

**PROPOSTA DI INCHIESTA
PARLAMENTARE**

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

Identico

Art. 2.

Identico

Art. 3.

Identico

(Segue: *Testo d'iniziativa dei senatori Tofani ed altri*)

c) le cause degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alla loro entità nell'ambito del lavoro nero o sommerso e al doppio lavoro;

d) il livello di applicazione delle leggi antinfortunistiche e l'efficacia della legislazione vigente per la prevenzione degli infortuni, anche con riferimento alla incidenza sui medesimi del lavoro flessibile o precario;

e) l'idoneità dei controlli da parte degli uffici addetti alla applicazione delle norme antinfortunistiche;

f) l'incidenza complessiva del costo degli infortuni sulla finanza pubblica, nonché sul Servizio sanitario nazionale;

g) quali nuovi strumenti legislativi e amministrativi siano da proporre al fine della prevenzione e della repressione degli infortuni sul lavoro;

h) l'incidenza sul fenomeno della presenza di imprese controllate direttamente o indirettamente dalla criminalità organizzata.

Art. 4.

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria e può avvalersi delle collaborazioni che ritenga necessarie.

2. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 150.000 euro per ciascun anno di durata della Commissione d'inchiesta e sono poste a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica. Il Presidente del Senato della Repubblica può autorizzare annualmente un incremento delle spese di cui al precedente periodo, comunque in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di richiesta formulata dal Presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 4.

Identico

(Segue: *Testo d'iniziativa dei senatori Tofani ed altri*)

Art. 5.

1. Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione disponga diversamente. L'attività e il funzionamento sono disciplinati da un regolamento interno, approvato dalla Commissione prima dell'inizio dei lavori.

Art. 6.

1. La Commissione, la cui durata è fissata per l'intera legislatura, presenta relazioni specifiche sulle risultanze emerse, al termine dei suoi lavori.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 5.

Identico

Art. 6.

1. La Commissione, la cui durata è fissata per l'intera legislatura, **riferisce al Senato annualmente, con singole relazioni o con relazioni generali, e ogniqualvolta ne ravvisi la necessità, e comunque** al termine dei suoi lavori.

