

(N. 331-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO, EMIGRAZIONE, PREVIDENZA SOCIALE)

(RELATORE DE BOSIO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale

di concerto col Ministro dell'Interno

col Ministro di Grazia e Giustizia

col Ministro delle Finanze

col Ministro del Tesoro

col Ministro della Difesa

col Ministro dei Lavori Pubblici

col Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste

col Ministro dei Trasporti

col Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni

col Ministro dell'Industria e Commercio

e col Ministro della Marina Mercantile

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 GENNAIO 1954

Comunicata alla Presidenza il 4 ottobre 1954

Delega al Potere esecutivo ad emanare norme generali e speciali in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro.

ONOREVOLI SENATORI. — Il Governo, col disegno di legge sottoposto all'esame del Senato, chiede di essere autorizzato ad emanare una nuova disciplina legislativa in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro e di igiene del lavoro.

Questo importante e vasto campo della sicurezza sociale è ancora oggi fondamentalmente regolato, per quanto attiene alla prevenzione, da norme di carattere generale che risalgono alla fine del secolo scorso (Regolamento generale 18 giugno 1899, n. 230) e da numerosi regolamenti speciali ispirati a queste norme, per l'igiene del lavoro, invece, dalle disposizioni del decreto legislativo luogotenenziale 15 maggio 1919, n. 818, e del successivo Regolamento generale di cui al regio decreto 14 aprile 1927, n. 530.

La sola indicazione dell'epoca a cui risale la regolamentazione contro gli infortuni sul lavoro, sta a dimostrare la necessità e urgenza di una nuova disciplina legislativa.

La situazione economica e produttiva dell'industria italiana da allora ad oggi è radicalmente mutata. Con il sorgere e progredire della grande industria sono stati compiuti nei vari settori produttivi forti progressi e si sono verificate profonde radicali innovazioni. Nel Regolamento del 1899 mancano norme per settori e processi lavorativi, il campo di applicazione è limitato alla sola industria, mentre è soltanto nel 1917 che viene sancito l'obbligo della prevenzione contro gli infortuni anche in agricoltura (articolo 25, decreto-legge luogotenenziale 23 agosto 1917, n. 1450).

Il concetto della prevenzione era a quell'epoca informato alla preoccupazione del venir meno, in caso di infortunio, del flusso di reddito per il sostentamento del lavoratore e della sua famiglia, la moderna concezione della prevenzione è invece fondata sull'interesse sociale e sulla tutela della personalità fisica e morale del lavoratore.

Principi questi propugnati, con mirabile intuizione, già oltre tre secoli or sono, dal nostro Bernardo Ramazzini, precursore e fondatore della patologia del lavoro, il quale nel suo Trattato *De morbis artificum diatriba* (Dissertazione sulle malattie degli artefici), affermava che è di gran lunga più importante e umano preservare che curare — *longe praes-*

tantius est praeservare quam curare —, e che la prevenzione è una necessità sociale preminente più importante della cura, è un dovere primo del medico e dello Stato.

La prevenzione delle malattie è assurta ai nostri giorni a tale importanza da superare la funzione riparatrice, economica e sanitaria. Essa costituisce un aspetto essenziale e preliminare della previdenza, per cui deve estendere il proprio campo di azione ai rischi professionali e non professionali, deve proporsi il compito integrale di salvaguardare il lavoratore da qualsiasi evento lesivo.

Riteniamo opportuno ricordare il voto espresso dalla Commissione ministeriale per la riforma della previdenza sociale istituita con decreto del Capo provvisorio dello Stato n. 377 del 22 aprile 1947. Essa affermò la necessità « che siano contemplate, coordinate, aggiornate le molteplici disposizioni in materia preventiva sia per i rischi del lavoro, sia per i regolamenti di igiene, formulando norme il più possibile concrete e precise, che siano elaborate accurate statistiche indirizzate ai fini della prevenzione e che, essendo quello della prevenzione oltre che un problema tecnico, un problema educativo, sia svolta un'attiva propaganda presso i datori di lavoro ed i lavoratori ».

La Commissione stessa approvò la mozione n. 86, nella quale, tra l'altro, per imprimere il massimo sviluppo alla prevenzione, viene ritenuto che:

a) debba essere promossa ed attuata al più presto una organica regolamentazione generale e speciale della prevenzione coordinando ed aggiornando la legislazione vigente;

b) debbano essere istituiti permanenti ed organici collegamenti fra gli organi della Previdenza sociale e gli organi dello Stato preposti alla tutela igienica e sanitaria dei cittadini in genere e dei lavoratori in particolare;

c) debbano essere estese e perfezionate con metodi sistematici ed uniformi le statistiche sanitarie indirizzando detti metodi alla ricerca della causa degli eventi dannosi;

d) debba essere dato il massimo impulso alla propaganda della prevenzione ed all'educazione igienica nelle fabbriche, nelle campagne, negli uffici, nelle scuole, anche a mezzo della stampa, della radio e del cinematografo.

Che la prevenzione sia un diritto dei lavoratori ed un dovere dello Stato è sancito nella nostra Costituzione: nel primo comma dell'articolo 35, è affermato l'obbligo della Repubblica di tutelare il lavoro in tutte le sue forme od applicazioni; all'articolo 32 è sancito il dovere della tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività.

* * *

Notevole è il movimento internazionale a favore della sicurezza del lavoro. Nel 1929, a Ginevra, la Conferenza internazionale del lavoro adottò quella che fu ed è tuttora considerata come la Carta fondamentale dell'Organizzazione internazionale del lavoro in materia di prevenzione antinfortunistica: « la raccomandazione n. 31 ». Per mezzo di essa vennero fissati due principi basilari, che è opportuno sottolineare: quello della « prevenzione tecnica », e l'altro, non meno importante, della « prevenzione psicologica »; la prima operante sulle cose, la seconda sulle facoltà volitive ed intellettive dell'uomo. Finalmente si riconobbe il valore del fattore umano. L'esperienza infatti doveva dimostrare che il 75-80 per cento degli infortuni non dipendono dalla macchina, ma da fattori umani, derivano cioè da deficienze fisiologiche, psicologiche e intellettuali. (« Bureau international du travail », *La sécurité dans les fabriques*).

Non possiamo passare sotto silenzio in questi nostri brevi accenni l'opera svolta dalla O.I.L. per la compilazione di un Regolamento tipo di sicurezza per gli stabilimenti industriali, la cui idea lanciata durante la seconda Conferenza degli Stati d'America membri dell'O.I.L. tenuta all'Avana nel novembre 1939, accolta dal Consiglio d'amministrazione dell'O.I.L. nel corso della sessione ottobre-novembre 1941, venne realizzata nelle sessioni del Comitato di corrispondenza per la prevenzione degli infortuni nelle riunioni svoltesi a Londra (febbraio 1945), a Monza (novembre-dicembre 1945), ed a San Francisco (luglio 1946), nel corso di ben ottantadue sedute, ed infine a Ginevra, nella Conferenza dal 27 settembre al 16 ottobre 1948, venne conclusa la redazione ed approvazione del testo definitivo del Regolamento.

Abbiamo sottolineato la predisposizione di questo Regolamento-tipo della sicurezza negli stabilimenti industriali, alla cui formazione contribuì efficacemente il nostro Paese (la Delegazione italiana faceva parte della Commissione quinta — Igiene del lavoro ed assistenza sanitaria preventiva), perchè esso è stato predisposto ad uso dell'industria di tutto il mondo e dei Governi, affinchè rivedessero e perfezionassero le rispettive legislazioni. Si tratta di un'opera di grande rilievo ai fini della formulazione della nuova disciplina legislativa in materia prevenzionale e di igiene del lavoro.

PREVENZIONE CONTRO GLI INFORTUNI IN ITALIA.

La prevenzione nel campo della sicurezza del lavoro venne per la prima volta sancita legislativamente con la prima legge infortuni del 1898 (17 marzo 1898, n. 80), che impose l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro nelle industrie pericolose. All'articolo 3 di questa legge è dettata la norma, riprodotta poi nel testo unico 31 gennaio 1904, n. 51, che fa obbligo ai capi o esercenti delle industrie e costruzioni di adottare le misure prescritte dalle leggi e dai regolamenti per prevenire gli infortuni e proteggere la vita o la integrità personale degli operai, sotto pena di sanzioni.

A seguito della promulgazione di questa legge venne emanato il Regolamento generale (regio decreto 18 giugno 1899, n. 230) sopra menzionato, e numerosi altri Regolamenti preventivi speciali, che tralasciamo dal citare specificatamente essendo per la maggior parte riprodotti a pagina 5 della esauriente e chiara relazione ministeriale.

Merita una menzione particolare il Regolamento generale per l'igiene del lavoro (regio decreto 14 aprile 1927, n. 530), diretto alla tutela e alla difesa del lavoratore contro i danni del lavoro e dell'ambiente in cui si svolge e delle sostanze usate o prodotte, insieme al pedissequo decreto ministeriale 20 marzo 1929, con cui venne approvato l'elenco delle lavorazioni nelle quali si adoperano o si producono sostanze tossiche od infettanti agli effetti dell'obbligo delle visite mediche preventive e periodiche degli operai addettivi.

Da ultimo è pure da tener presente che il Codice penale, nell'intento di rafforzare i precetti in materia di prevenzione infortuni sparsi nelle diverse leggi e nei regolamenti, punisce chi omette dolosamente di collocare, o rimuove, o danneggia apparecchi o segnali destinati a prevenire disastri o infortuni sul lavoro (articolo 437), e chi colposamente omette di collocare ovvero rimuove o rende inservibili apparecchi o altri mezzi destinati al salvataggio o al soccorso contro disastri o infortuni sul lavoro (articolo 451), mentre il Codice civile sancisce un obbligo generale per il datore di lavoro di adottare nella sua azienda le misure ed i mezzi idonei richiesti dalla tecnica e dalle leggi a tutela della integrità fisica e della salute del lavoratore (articolo 2087).

La nostra legislazione abbonda di norme di carattere generale, che stabiliscono l'obbligo di attuare le necessarie misure prevenzionali, manca però della regolamentazione che detti disposizioni precise, concrete, tali da fornire direttive chiare e sicure a chi deve eseguirle, rispettivamente a chi è chiamato a farle osservare.

* * *

Non si può dire, però, che la prevenzione sia stata, anche in mancanza di apposita regolamentazione, trascurata nel nostro Paese. Nel 1882 infatti, da un gruppo di alcuni benemeriti industriali lombardi fu fondata « l'Associazione italiana utenti caldaie a vapore » col compito di provvedere all'applicazione delle norme per l'impianto, l'esercizio e la sorveglianza sugli impianti di combustione, ed a pressione di gas.

Nel 1894 fu creata « l'Associazione fra gli industriali per prevenire gli infortuni sul lavoro » (A.P.I.), per combattere gli infortuni sul lavoro. Associazione che, riconosciuta come Ente morale nel 1897, venne ricostituita nel 1926 con la nuova denominazione di « Associazione nazionale per la prevenzione infortuni sul lavoro ». L'avvento dello Stato corporativo portò alla soppressione di questa Associazione (A.N.P.I.), passando la funzione ispettiva agli Ispettorati del lavoro, mentre la parte di carattere assistenziale e quella educativa

vennero affidate ad un nuovo ente, « l'Ente nazionale di propaganda per la prevenzione degli infortuni », contraddistinto con la sigla E.N.P.I., il cui Statuto fu approvato con regio decreto 25 ottobre 1938, n. 2176. Ente al quale, per le numerose e grandi benemeritenze acquisite nel campo prevenzionale, con la legge 19 dicembre 1952, n. 2390, venne conferita la personalità giuridica di diritto pubblico, con il compito di promuovere, sviluppare e diffondere la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, nonché l'igiene del lavoro.

Dopo questo breve accenno all'E.N.P.I., cui è affidato in Italia quale compito istituzionale esclusivo quello della prevenzione, riteniamo opportuno indicare qualche altro tra i più importanti enti, chiamati ad interessarsi della prevenzione ed a sorvegliare l'esecuzione delle norme di sicurezza:

« L'Istituto nazionale per gli infortuni sul lavoro » (I.N.A.I.L.), che oltre ad interessarsi della prevenzione nel campo agricolo, coopera ininterrottamente e strettamente con l'E.N.P.I., provvede a mettergli a disposizione, in forza della menzionata legge per il suo riordinamento giuridico, gran parte dei mezzi finanziari indispensabili per la sua gestione;

« L'Ispettorato del lavoro », accerta l'esecuzione di tutte le leggi sul lavoro e di previdenza sociale;

« Il Corpo delle miniere », cura fra l'altro la sicurezza del lavoro nelle industrie estrattive;

« L'Ispettorato generale delle ferrovie e tramvie », provvede anche alla vigilanza sull'esecuzione delle norme di prevenzione per le ferrovie e tramvie in concessione, la navigazione interna, funicolari, teleferiche, ecc.;

« L'Associazione nazionale per il controllo della combustione », ha il compito di applicare le norme di legge circa la costruzione, impianti, esercizio e sorveglianza dei generatori e recipienti di vapore, per gas compressi, liquefatti o disciolti;

« L'Ispettorato per la motorizzazione civile », cura l'esecuzione delle disposizioni contenute nel Codice della strada (regio decreto 8 dicembre 1933, n. 1740).

Questi sono gli Enti più importanti, che nel nostro Paese hanno il compito di occuparsi della prevenzione e dell'igiene del lavoro nel campo della loro specifica attività.

FENOMENO INFORTUNISTICO.

L'andamento del fenomeno infortunistico — leggesi nella pregevole relazione ministeriale — preoccupa vivamente non soltanto gli organi responsabili del Governo, ma anche i maggiori esponenti delle categorie economiche e professionali interessate e la stessa pubblica opinione, la quale più volte, sulla stampa ha fatto presente come il Paese senta il dolore per le infinite sofferenze morali e fisiche prodotte dagli infortuni per i troppi lutti provocati in tante famiglie, e come avverta la necessità di una intensificazione della lotta per la diminuzione del fenomeno.

Le recenti sciagure minerarie di Ribolla, i gravi e troppo frequenti infortuni sul lavoro avvenuti in diverse regioni, hanno provocato uno stato di grande ansietà nel Paese per il pauroso crescendo di disgrazie accidentali.

È impossibile valutare con precisione il numero degli infortuni sul lavoro che avvengono annualmente nel mondo, essendo le statistiche troppo incomplete. Ma questa cifra è certamente superiore ai sei milioni; anzi da calcoli fatti dal « Bureau international du travail » si può ritenere che raggiunga i dieci milioni (« Bureau international du travail », *La sécurité dans les fabriques*). In questo interessante studio dell'Ufficio internazionale del lavoro, allo scopo di dare una più chiara idea della gravità del problema, viene riprodotta una statistica delle vittime a causa di infortunio sul lavoro durante l'ultima guerra negli Stati Uniti e nella Gran Bretagna, dalla quale risulta che il numero di queste è stato molto più elevato di quello delle vittime della guerra. Le perdite delle Forze armate degli Stati Uniti hanno raggiunto 946.330 persone e quelle della Gran Bretagna 576.936 (Stati Uniti 261.608 morti, 651.911 feriti, 32.911 dispersi;

Gran Bretagna — esclusa la Marina mercantile — 245.719 morti, 53.389 dispersi, 277.758 feriti).

Durante lo stesso periodo ben 6.912.000 persone sono state vittime di infortuni sul lavoro negli Stati Uniti e 1.591.895 in Inghilterra.

Senza dubbio, le morti dovute alle operazioni belliche sono state più numerose di quelle causate dagli infortuni sul lavoro ma il numero degli infortunati sul lavoro colpiti da un'invalidità permanente, totale o parziale, è stato molto più considerevole. (Stati Uniti 52.400 morti; 5.200 invalidità completa; 303.200 invalidità parziale; 6.551.300 temporanea. Inghilterra 7.708 morti; 1.584.187 infortunati).

Se le perdite crudeli di vite umane sono l'inevitabile conseguenza della guerra, le lesioni causate dal lavoro appaiono ancora più come un attentato contro la civiltà.

* * *

Il fenomeno infortunistico in Italia non è nel suo complesso più grave che in altri Paesi. Il confronto statistico della situazione infortunistica italiana con quella di altri Paesi, non elimina tuttavia un aspetto del problema veramente fondamentale per la vita nazionale. La nostra massima ricchezza è costituita dal lavoro; gli infortuni distruggono gran parte di tale ricchezza, la quale non rappresenta evidentemente meri valori economici.

Nella relazione ministeriale, per dare una nozione esatta del fenomeno e del suo andamento in questi ultimi anni, sono riprodotte le statistiche dell'I.N.A.I.L. sul numero degli infortuni e delle malattie professionali denunciati dal 1948 al 30 settembre 1953 nell'industria ed in agricoltura.

Abbiamo ritenuto opportuno di completare i dati esposti nella relazione con ulteriori elementi fornitici dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale relativi agli infortuni dal 1947 a tutto il 1953, considerando i lavoratori esposti al rischio:

LEGISLATURA II - 1953-54 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

LAVORATORI ESPOSTI AL RISCHIO.

ANNO	Industria	Agricoltura
1947	2.957.838	8,5 milioni circa
1948	2.914.493	
1949	2.889.991	
1950	3.002.239	
1951	3.118.210	
1952 (*)	3.243.246	
1953 (*)	3.438.568	

(*) Dati provvisori.

INFORTUNI DENUNCIATI.

ANNO	Industria		Agricoltura	
	Numero	Mortali	Numero	Mortali
1947	454.308	2.752	95.243	2.172
1948	414.645	2.247	116.316	1.319
1949	436.509	2.339	129.656	1.286
1950	508.840	2.788	163.384	1.296
1951	558.579	2.597	188.795	1.312
1952 (*)	658.655	2.822	210.281	1.287
1953 (*)	721.478	2.515	222.362	1.134

(*) Dati provvisori.

L'esame obiettivo di questi elementi statistici, tenuto presente l'aumento della produzione intervenuto tra il 1947 ed il 1953, l'aumento del numero degli assicurati e della occupazione operaia, la diminuzione degli infortuni letali rispetto a quelli che comportano invalidità permanente e una diminuzione di questi rispetto a quelli che comportano una invalidità temporanea e provvisoria, riporta nei suoi giusti termini il fenomeno infortunistico italiano, ma sta anche a dimostrare la gravità di esso.

La prevenzione deve essere rafforzata in estensione ed in profondità, deve divenire la preoccupazione costante della nostra politica sociale, è necessario, come giustamente sottolinea la relazione ministeriale, intervenire energicamente e sollecitamente per arginare questa emorragia di sangue che gli infortuni giornalmente producono e per ridare al lavoratore e alla sua famiglia la sicurezza nel lavoro.

DELEGA - COSTITUZIONALITÀ.

Lo Stato molto ha fatto negli ultimi anni anche nel campo della prevenzione; ma nel quadro della lotta antinfortunistica va inserita, anzitutto, l'emanazione di nuove norme generali e speciali in materia di prevenzione e di igiene del lavoro.

Il Governo allo scopo di dar corso con la massima sollecitudine a questa nuova disciplina legislativa chiede che gli venga conferita la delega ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione.

Tale norma stabilisce che l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non a condizione che:

sia concessa per un tempo determinato;
sia definito l'oggetto;

siano determinati i principi e i criteri direttivi.

Queste prescrizioni, secondo l'opinione della maggioranza della vostra Commissione, sono state pienamente osservate.

TERMINE.

La delega viene chiesta per il periodo di un anno dalla entrata in vigore della legge sia per l'emanazione delle norme generali che di quelle speciali.

Si potrà forse porre in dubbio che in un termine così breve possa essere concretata questa complessa e vasta disciplina giuridica. Tale dubbio però viene meno se si considera che la elaborazione delle norme generali in materia di prevenzione di infortuni sul lavoro è pressochè ultimata, essendo stato predisposto

in via di massima lo schema del Regolamento generale, che consta di oltre 400 articoli, suddivisi in dodici titoli. Si trovano anche in stato di avanzata elaborazione alcuni regolamenti speciali, come quello relativo alla prevenzione degli infortuni nelle costruzioni, per la igiene e la sicurezza del lavoro nei cassoni ad aria compressa, per l'igiene e la sicurezza nei lavori in sotterranei.

D'altro canto se il termine assegnato dal Parlamento al Governo, per ragioni di impossibilità pratiche, dovesse essere insufficiente per la emanazione di tutte le norme, esso provvederà tempestivamente a richiedere una proroga della delega.

OGGETTO - LIMITAZIONI.

L'articolo 2 del disegno di legge contiene le limitazioni oggettive alla facoltà della delega, per cui le nuove norme in materia di prevenzione infortuni e di igiene del lavoro non si applicheranno ai seguenti settori:

a) per la prevenzione:

ai servizi ed impianti gestiti dalle Ferrovie dello Stato;

ai servizi ed impianti gestiti dal Ministero delle poste e telecomunicazioni;

all'esercizio dei trasporti terrestri pubblici;

all'esercizio della navigazione marittima, aerea ed interna;

all'esercizio delle miniere, cave e torbiere;

b) in materia di igiene del lavoro:

al lavoro a bordo delle navi mercantili e a bordo degli aeromobili;

all'esercizio di miniere, cave e torbiere.

Questi settori infatti sono regolati da speciali disposizioni legislative (regio decreto 7 maggio 1903, n. 209 per le ferrovie; regio decreto 23 novembre 1911, n. 1306, per le tramvie) o da norme tecniche che disciplinano in modo particolare la materia secondo la speciale competenza delle singole Amministrazioni dello Stato.

* * *

L'oggetto delle emanande norme è determinato nel primo comma dell'articolo 3 del disegno di legge, il quale precisa il contenuto di quelle che saranno le nuove disposizioni in materia di prevenzione infortuni e di igiene del lavoro.

Abbiamo già rilevato che la nuova legislazione protettiva del lavoro dovrà essere applicata a tutti i settori di attività economica: industria, agricoltura, commercio ecc.; con obbligo dell'osservanza delle relative norme, non soltanto da parte di coloro che esercitano un'attività produttiva, ma anche da parte di costruttori, installatori, noleggiatori e dei commercianti di macchinari, da parte dei lavoratori addetti alle macchine, o impianti che svolgono altre attività contemplate dalle norme stesse.

Nel disegno di legge gli oggetti delle norme sono fissati in modo abbastanza chiaro ed esauriente. Riteniamo opportuno riassumerli per dare un'idea della complessità della materia, ed anche allo scopo di poter chiarire le ragioni per le quali la maggioranza della vostra Commissione propone qualche emendamento.

La nuova disciplina legislativa dovrà stabilire le misure, i metodi e le cautele atte a prevenire gli infortuni e le malattie professionali particolarmente per quanto riguarda:

1) le condizioni di lavoro e l'organizzazione di questo;

2) l'ambiente di lavoro;

3) la costruzione e la cessione di macchine, apparecchi, utensili;

4) i mezzi protettivi;

5) i requisiti di idoneità fisica, di età e di sesso;

6) gli organi aziendali destinati a provvedere per la tutela fisica del lavoratore;

7) gli enti preposti a diffondere la conoscenza e l'applicazione delle norme in materia;

8) il controllo e la vigilanza sul rispetto delle norme in materia prevenzionale e di igiene del lavoro.

La relazione ministeriale sottolinea giustamente che questa elencazione sta a dimostrare la vastità e complessità della materia che le nuove norme sono chiamate a regolare. Si tratta di un compito immane che il Governo dovrà affrontare e che sarà possibile adempiere soprattutto per la collaborazione che le categorie interessate spontaneamente danno e daranno attraverso le organizzazioni sindacali, le quali sono state messe in condizione di poter esprimere il loro parere su ciascun argomento della particolare disciplina giuridica.

Con le emanande norme non s'intende disciplinare tutte le materie o risolvere tutti i problemi inerenti agli argomenti sopra indicati; si vuole stabilire le condizioni di lavoro, apprestare i mezzi e le cautele per impedire il verificarsi di infortuni o il manifestarsi di malattie professionali sia dal punto di vista tecnico che da quello della selezione attitudinale.

* * *

La maggioranza della Commissione ritiene che sia opportuno proporre alcuni emendamenti alla formulazione del primo comma dell'articolo 3.

Là dove, scendendo nel particolare, si stabilisce che le norme dovrebbero riferirsi alle « condizioni e ordinamento del lavoro », la espressione « *ordinamento del lavoro* » sembra far ritenere che le norme medesime possono regolare non soltanto i processi produttivi, ma addirittura la struttura interna e la disciplina dell'azienda, il che è estraneo ad un regolamento di prevenzione, il quale non può invadere il campo organizzativo, prerogativa peculiare dell'imprenditore o della direzione dell'Azienda.

Si ritiene pertanto di modificare tale formulazione con la seguente: « la *organizzazione del lavoro* ».

È opportuno chiarire anche che per « condizioni » s'intendono le condizioni di lavoro, cioè quel complesso di provvedimenti identificanti con l'igiene e la sicurezza sociale del lavoro, vale a dire di attività volte alla tutela della salute e della integrità fisica del lavoratore. Il termine generico di condizione infatti ha un diverso e ben più ampio significato.

Un secondo emendamento che la vostra Commissione ritiene di proporre è di natura aggiuntiva. È sembrato che la specificazione dei vari oggetti fatta nell'articolo in esame, sebbene non sia tassativa, ma chiaramente esemplificativa, come tale ampliabile secondo le necessità che si manifestassero, avrebbe dovuto indicare espressamente la « elencazione e le misure di conservazione e di impiego di materie prime e prodotti pericolosi, nocivi o dannosi ». La materia è di grande importanza e del tutto particolare, disciplinata oggi, parzialmente, come abbiamo sopra rilevato, dal decreto ministeriale 20 marzo 1929.

Infine, là dove nel primo comma dell'articolo 3 si parla di « istituzioni aziendali » destinate al benessere fisico dei lavoratori, sembra più esatto ed opportuno sostituire « istituzioni » con la parola « organi », dato che alle « istituzioni » è attribuito dalla legge (articolo 12 Codice civile) un significato tecnico diverso di quello che evidentemente vuole darvi il disegno di legge: quello cioè di un organismo autonomo di carattere privato, suscettibile di acquistare personalità giuridica.

La locuzione « istituzioni aziendali » potrebbe creare confusione anche con la disposizione successiva riferentesi alle « istituzioni dirette ad agevolare la conoscenza e l'osservanza delle norme » in materia prevenzionale e di igiene del lavoro. Il termine qui è appropriato, trattandosi di Enti di diritto pubblico (Associazione nazionale per il controllo della combustione e l'E.N.P.I.), ai quali lo Stato ha delegato particolari compiti e attribuzioni in materia.

Con questi emendamenti più formali che sostanziali, la maggioranza della vostra Commissione è del parere che l'oggetto delle norme da emanarsi a seguito della delega sia determinato con chiarezza e precisione in conformità al disposto costituzionale.

CRITERI E PRINCIPI DIRETTIVI.

Abbiamo già avuto occasione di accennare ai principi cui il disegno di legge si ispira per la nuova disciplina giuridica delle norme in elaborazione, quali risultano dal complesso degli articoli del disegno di legge sottoposto alla deliberazione del Senato.

Le norme avranno carattere generale, nel senso che dovranno essere applicate a tutti i settori di attività economica, o speciale, da adottarsi cioè a particolari settori della stessa attività (articolo 1); saranno obbligatorie per i produttori, costruttori, installatori, commercianti, nonchè per i lavoratori addetti alle varie attività; saranno dettati precisi provvedimenti o apprestamenti ai fini prevenzionali e disposti o confermati gli organi tecnici e gli enti di vigilanza per la conoscenza ed il rispetto delle norme di prevenzione infortuni e di igiene del lavoro (articolo 2, primo comma).

A questi principi, che si evincono chiaramente dall'esame di questi articoli, si aggiungono i criteri e i principi espressamente stabiliti dal secondo comma dell'articolo 3. Il Governo deve in effetti tener conto di tre elementi fondamentali:

a) delle condizioni tecniche della produzione;

b) delle esigenze di sicurezza in relazione al metodo di lavoro;

c) delle esigenze igieniche del lavoro medesimo.

Sono criteri molto ampi, quali si addicono alla vastità e complessità della materia, ma che soddisfano in pieno al disposto costituzionale. Un'analisi concreta di queste direttive ci porterebbe molto lontano. D'altro canto abbiamo già rilevato sopra i principi in esse contenuti, principi che il Governo dovrà tenere presenti nel predisporre ed emanare la nuova disciplina giuridica prevenzionale e di igiene del lavoro.

Priva di fondamento ci sembra pertanto la accusa di « incostituzionalità del disegno di legge » sollevata dal senatore Zucca, per il Gruppo comunista, con un ordine del giorno presentato avanti la vostra Commissione del lavoro e della previdenza sociale, perchè « l'articolo 3 si limita ad indicare le materie, mentre tace dei principi e criteri direttivi che a norma dell'articolo 76 della Costituzione è obbligatorio definire nella legge di delega ».

Abbiamo dimostrato che i criteri e principi direttivi sono stati espressamente indicati proprio nel secondo comma dell'articolo 3, che risultano evidenti anche da una disamina del

disegno di legge nel suo insieme, per cui ci sembra non esatto il punto di vista espresso dal Gruppo comunista, e riteniamo che anche le riserve avanzate dal Gruppo socialista italiano, a mezzo del senatore Barbareschi, saranno abbandonate.

Confidiamo pertanto, che il Senato riconosca la piena costituzionalità e legittimità del disegno di legge, conformemente al parere espresso dalla maggioranza della 2ª Commissione permanente (Giustizia).

OPPORTUNITÀ

DI CONFERIRE LA DELEGA LEGISLATIVA.

Anche questa opportunità è stata contestata recisamente dal Gruppo comunista, con riserva di pronunziarsi da parte del Gruppo socialista. Si sostiene che il conferire la delega al Governo per l'emanazione di queste norme non sia opportuno, trattandosi di materia di grande importanza sulla quale il Parlamento deve pronunziarsi direttamente, anche per garantire una maggiore sollecitudine nella predisposizione della nuova disciplina legislativa.

La maggioranza della 2ª Commissione permanente (Giustizia) ha espresso il suo parere in merito, rilevando che « data la mole e la complessità delle nuove norme sarebbe impossibile un esame minuzioso da parte del Parlamento, senza che resti paralizzato o quanto meno compromesso il normale funzionamento, e d'altronde la necessità della delega legislativa è stata sempre riconosciuta in tema di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro ».

Gli argomenti addotti dalla 2ª Commissione sono decisivi per dimostrare non solo l'opportunità ma la necessità di accordare al Governo la delega.

Abbiamo già rilevato che lo schema del Regolamento generale consta di oltre 400 articoli, suddivisi in dodici titoli; ogni regolamento speciale avrà dai 30 ai 40 articoli (il progetto di Regolamento per la prevenzione e la soppressione delle polveri nelle miniere, cave e gallerie è di 32 articoli). Si tratta inoltre di disposizioni di carattere prevalentemente tecnico, che abbisognano di una analitica disamina

e che devono venir sottoposte a speciali indagini e ricerche secondo i vari settori di attività.

L'esigenza della delega non è solamente attuale, si è sempre manifestata quando si è dovuto regolamentare la materia della prevenzione degli infortuni e quella dell'igiene del lavoro.

La prima legge sugli infortuni degli operai (17 marzo 1898, n. 80) all'articolo quarto accorda la delega al Ministro dell'agricoltura, industria e commercio di formulare i regolamenti da approvarsi con decreto reale. In forza di questa delega venne emanato il Regolamento generale per la prevenzione del 1899, e molti regolamenti speciali, tra i quali quello per la prevenzione degli infortuni nelle miniere e cave (decreto 18 giugno 1899, n. 231); per le imprese o industrie che trattano o applicano materie esplodenti (regio decreto 18 giugno 1899, n. 232); il regolamento per la prevenzione degli infortuni nelle costruzioni (regio decreto 27 maggio 1900, n. 205); e così successivamente molti altri in base alla delega riconfermata nel testo unico del 1904 (articolo 4).

In materia di igiene del lavoro il decreto-legge 15 maggio 1919, n. 818 (convertito in legge con la legge 17 aprile 1925, n. 473) all'articolo primo stabilisce la delega governativa per la formulazione del Regolamento generale, emanato successivamente con regio decreto 14 aprile 1927, n. 530.

Infine è da rilevare che l'ultima delega legislativa per l'emanazione di un complesso organico di nuove norme per la prevenzione degli infortuni in sostituzione di quelle portate dai precedenti Regolamenti generali e speciali e con il coordinamento con le varie altre disposizioni sparse nelle diverse leggi e regolamenti, è contenuta nella legge infortuni del 1935 (articolo 73 del regio decreto 17 agosto 1935, n. 1765), che non ebbe attuazione non solo per i gravi eventi sopravvenuti, ma anche per le difficoltà che la soluzione del problema incontra specialmente in ordine ai criteri informatori e tecnici.

La necessità della delega nella particolare materia è sempre stata riconosciuta oltre che per i motivi accennati, anche per dar corso alla formulazione delle norme con la massima sollecitudine possibile. Non ci sentiamo di con-

dividere il punto di vista dell'Opposizione, la quale ritiene che la emanazione di questi vari regolamenti avverrebbe in un periodo più breve di quello previsto nel disegno di legge, se la regolamentazione venisse disposta direttamente dal Parlamento. Riteniamo che in questo caso difficilmente potrebbe essere attuata durante il corso della presente Legislatura.

La vostra Commissione pertanto considera indispensabile il ricorso alla delega legislativa per cui si permette di raccomandare al Senato di voler accordarla nei termini proposti.

SANZIONI PENALI.

L'articolo 4 del disegno di legge prevede l'applicazione delle seguenti penalità per la violazione delle norme del nuovo Regolamento generale e dei Regolamenti speciali: l'ammenda non superiore a lire 300.000 o l'arresto fino a tre mesi.

La 2^a Commissione permanente ha espresso l'avviso « di inasprire tale limite, elevando la pena detentiva fino a sei mesi di arresto e quella pecuniaria fino a lire 500.000 di ammenda. Codesto inasprimento trova la sua giustificazione nello sviluppo della politica sociale, nelle più ampie finalità della prevenzione contro gli infortuni, nella esigenza insopprimibile di provvedere con maggior rigore alla salute del lavoratore e, soprattutto, nella necessità di stimolare i datori di lavoro più ritrosi nell'adozione di misure di sicurezza e di ammodernamento di impianti e di attrezzature allo scopo di garantire la sicurezza del lavoratore e di tutelare la salute ».

Al punto di vista dell'inasprimento delle sanzioni si contrappone quello sostenuto, tra gli altri, dalle Organizzazioni industriali, secondo il quale l'aggravamento delle pene non influirebbe favorevolmente ai fini della prevenzione, dato che questa deve basarsi soprattutto sulla collaborazione e comprensione delle esigenze delle aziende e dei lavoratori. Si osserva anche non essere pacifico che nel sistema vigente sia preveduto l'arresto per la violazione di queste norme.

Delle due opposte tesi, il disegno di legge governativo ha scelto, in certo qual modo, la via di mezzo, quella che, ad avviso, della vo-

stra Commissione appare la più equa e giusta.

Anzitutto non condividiamo l'opinione secondo la quale il sistema delle sanzioni previsto nel disegno di legge differisca da quello vigente.

L'articolo 3 del testo unico sull'assicurazione obbligatoria degli infortuni — approvato con regio decreto 31 gennaio 1904, n. 51 — riproducendo testualmente l'articolo 3 della legge 17 marzo 1898, n. 80, disponeva: « I capi o esercenti delle imprese, industrie e costruzioni indicate all'articolo 1 debbono adottare le misure prescritte dalle leggi e dai regolamenti per prevenire gli infortuni e proteggere la vita e la integrità personale degli operai. Quando disposizioni speciali non stabiliscano penalità ai contravventori, questi sono puniti a norma dell'articolo 434 del Codice penale, senza pregiudizio delle responsabilità civili e penali in caso di infortunio ».

L'articolo 434 del Codice penale dell'epoca, stabiliva tassativamente: « Chiunque trasgredisce ad un ordine legalmente dato dall'autorità competente, ovvero non osserva il provvedimento legalmente dato dalla medesima per ragioni di giustizia o di pubblica sicurezza è punito con l'arresto sino a un mese e con l'ammenda da lire 20 a lire 300 ».

Abrogato il Codice Zanardelli del 1865 ed entrato in vigore il Codice penale Rocco, per l'articolo 19 delle disposizioni di coordinamento e transitorie — regio decreto 28 maggio 1931, n. 601 — deve applicarsi in luogo dell'articolo 434, il corrispondente articolo 650 del vigente Codice penale, il quale prevede, « l'arresto fino a tre mesi o l'ammenda sino a lire 2.000 ».

Senonchè, nel 1935, viene emanato il regio decreto 17 agosto 1935, n. 1765, contenente le nuove disposizioni sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, il quale, all'articolo 73, dispone la delega per l'emanazione delle norme per la prevenzione contro gli infortuni sul lavoro, ed all'articolo 76 abroga la disciplina precedente, ma solo in materia di assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro, nulla disponendo in materia penale per quanto si riferisce al settore prevenzionale. L'articolo 3 del citato testo unico del decreto 31 gennaio 1904, n. 51, è pertanto ancora oggi

in vigore, e conseguentemente anche la pena dell'arresto di mesi tre, in base al combinato disposto delle disposizioni sopra riportate.

Nessuna innovazione pertanto viene introdotta per quanto attiene alla pena detentiva, che non si può considerare troppo rigorosa, ma risulterà in definitiva meno grave della vigente sanzione, perchè sarà prevista nei vari regolamenti specificatamente per i casi più gravi, come abbiamo avuto modo di constatare esaminando lo schema del progetto del Regolamento generale. Ciò costituisce una necessaria precisazione rispetto al regime giuridico preesistente, nel quale il magistrato poteva comminare l'arresto sino a tre mesi indiscriminatamente per qualsiasi violazione regolamentare. Sarebbe, infatti, eccessiva una norma del genere di fronte a nuovi regolamenti concreti e dettagliati, nei quali saranno chiaramente definiti i doveri, obblighi e diritti sia del datore di lavoro che dei lavoratori.

La sanzione dell'arresto, quindi, deve colpire soltanto le mancanze più gravi che concretano una vera e propria colpa e presentano rischi mortali. Per violazioni di una certa, ma minore gravità, è prevista l'ammenda fino a lire 300 mila. La misura di questa sanzione è stata elevata di circa il quadruplo di quella attualmente stabilita dal vigente Codice penale.

La Commissione di giustizia, come abbiamo visto, propone di elevare la pena pecuniaria fino a lire 500.000 e l'arresto fino a sei mesi. Non crediamo che l'inasprimento come tale delle sanzioni penali abbia l'effetto di assicurare una maggiore tutela prevenzionale e di indurre i datori di lavoro ad adottare più perfette misure di sicurezza, rispettivamente i lavoratori ad essere più cauti e prudenti nell'osservanza delle relative prescrizioni.

L'osservanza ed applicazione delle nuove norme non si deve basare sulle sanzioni penali, ma sulla persuasione, collaborazione ed istruzione; è necessario che si formi nei datori di lavoro e nei lavoratori una vera e propria coscienza antinfortunistica. Intorno al problema della tutela preventiva, della difesa attiva della salute e della integrità fisica dei lavoratori non devono esistere dissensi, deve essere vivo in tutti il senso della responsabilità umana e sociale che induce alla piena collaborazione, sen-

za riserva, sì da suscitare un ardente desiderio di agire secondo e, occorrendo, oltre la legge.

Si tratta di un problema sociale alla cui risoluzione devono concorrere i diretti interessati, le categorie professionali e sindacali, lo Stato e gli Enti pubblici da esso incaricati.

Bisogna riconoscere che con la riorganizzazione dell'Ispettorato del lavoro, con le numerose iniziative prese da questo, con il potenziamento ed il riordinamento dell'E.N.P.I., e con l'opera di educazione, di propaganda, di assistenza da questo sviluppata, specie in questi ultimi anni, con il forte impulso dato alla soluzione di questo problema da studiosi, associazioni, organizzazioni sindacali, ed in special modo dal Parlamento sono state poste le basi per far sì che la nuova disciplina legislativa possa dare i benefici effetti che da essa sono attesi.

* * *

ONOREVOLI SENATORI! La protezione preventiva di quel prezioso patrimonio che è rappresentato dalla salute e dalla integrità fisica del nostro lavoratore, dell'*homo faber*, come ebbe a chiamarlo in senso molto proprio il nostro collega senatore Grava, è il primo, fondamentale dovere sociale da compiere. Si vuole, come di recente scriveva un appassionato cul-

tore di questioni sociali, sicuro il lavoro, inoffensiva la macchina, salubre l'ambiente in cui l'operaio impiega la sue maggiori energie per accrescere la produzione dei beni di generale utilità o per assicurare l'ordinato svolgimento dei servizi essenziali alla vita collettiva. Si vuole sereno quest'operaio, proteggendolo contro il peggior nemico: l'infortunio. Si vuole che nelle officine e nei campi, nelle strade, nei mari, nei cieli, dovunque si esplichi l'opera dell'uomo, nessun grido di dolore e nessuna macchia di sangue — per quanto umanamente possibile — turbino la letizia derivante dal compimento del proprio dovere. Si vuole che un largo sorriso illumini il volto e la casa dei congiunti di colui che guadagna col proprio sudore il pane per sé e per i suoi. Tutto questo ed ancor più di questo: la umanizzazione del lavoro, la prosperità della Nazione, la pace sociale si ottiene anche ed anzitutto con la generosa tutela della salute e della vita dei lavoratori.

Questi sono gli alti scopi e i fini sociali ai quali mira la nuova disciplina legislativa, che la maggioranza della vostra Commissione lavoro e previdenza sociale confida che sarà attuata a mezzo del disegno di legge del quale propone l'approvazione al Senato.

DE BOSIO, *relatore*.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEL GOVERNO

Art. 1.

Il Governo della Repubblica, su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, è autorizzato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, norme generali e speciali per la prevenzione degli infortuni sul lavoro e per la igiene del lavoro.

Art. 2.

Sono esclusi dalla delega di cui all'articolo precedente:

a) in materia di prevenzione contro gli infortuni: i servizi ed impianti gestiti dalle Ferrovie dello Stato; i servizi ed impianti gestiti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni; l'esercizio dei trasporti terrestri pubblici; l'esercizio della navigazione marittima, aerea ed interna; l'esercizio delle miniere, cave e torbiere;

b) in materia di igiene del lavoro: il lavoro a bordo delle navi mercantili e a bordo degli aeromobili; l'esercizio di miniere, cave e torbiere.

Art. 3.

Le norme di cui all'articolo 1 della presente legge stabiliranno i mezzi, i metodi e in genere le condizioni e le cautele atti a prevenire gli infortuni e le malattie professionali, particolarmente per quanto riguarda: le condizioni e l'ordinamento del lavoro; l'ambiente di lavoro; la costruzione, la cessione sotto qualsiasi forma, l'impianto e l'uso di macchine, apparecchi e utensili comunque azionati; i mezzi protettivi individuali; i requisiti di idoneità fisica e di età; le istituzioni aziendali destinate al benessere fisico dei lavoratori, nonché le istituzioni dirette ad agevolare la conoscenza e l'osservanza delle norme suddette; il controllo e la vigilanza sulla osservanza delle norme.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DELLA COMMISSIONE

Art. 1.

Identico.

Art. 2.

Identico.

Art. 3.

Le norme di cui all'articolo 1 della presente legge stabiliranno i mezzi, i metodi e in genere le condizioni e le cautele atte a prevenire gli infortuni e le malattie professionali, particolarmente per quanto riguarda: le condizioni di lavoro e la organizzazione di questo; l'ambiente di lavoro; la costruzione, la cessione sotto qualsiasi forma, l'impianto e l'uso di macchine, apparecchi e utensili comunque azionati; i mezzi protettivi individuali; la elencazione e le misure di conservazione e di impiego di materie prime e prodotti pericolosi, nocivi o dannosi; i requisiti di idoneità fisica e di età; gli organi aziendali destinati al benessere fisico dei lavoratori, nonché le istituzioni dirette ad agevolare la conoscenza e l'osservanza delle norme suddette; il controllo e la vigilanza sull'osservanza delle norme.

Nell'emanazione di tali norme il Governo terrà conto delle condizioni tecniche della produzione, delle esigenze di sicurezza in relazione al metodo di lavoro e delle esigenze igieniche del lavoro medesimo.

Art. 4.

Per la violazione delle norme di cui all'articolo 1 della presente legge potrà essere stabilita la pena dell'arresto fino a tre mesi o dell'ammenda non superiore a lire 300.000.

Identico.

Art. 4.

Identico.