

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XXII
n. 3

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

d’iniziativa dei senatori CASSON, GRANAIOLA, CHITI, AMATI, CIRINNÀ, D’ADDA, DIRINDIN, FAVERO, Elena FERRARA, FILIPPIN, FORNARO, MINNITI, ORRÙ, PADUA, PAGLIARI, PEZZOPANE, SANTINI, SCALIA, SPILABOTTE, TOMASELLI, TURANO, CALIENDO, FEDELI, FLORIS, Rita GHEDINI e SOLLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 MARZO 2013

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo al sistema della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro

ONOREVOLI SENATORI. – Nel corso della XIV, XV e XVI legislatura, ha operato in Senato una Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro e più in generale della sicurezza e dell’igiene in ambito lavorativo.

In particolare, nella XIV legislatura, ribadita la formula organizzativa prescelta della Commissione monocamerale del Senato, si era giunti alla deliberazione dell’aula del 23 marzo 2005, con cui veniva approvata l’istituzione di una Commissione di inchiesta ai sensi dell’articolo 82 della Costituzione, con il dichiarato scopo di mantenere alta e vigile, facendone carico anche alle più alte istituzioni dello Stato, l’attenzione sul fenomeno sciaguratamente definito delle cosiddette

«morti bianche» e, più in generale, degli infortuni sul lavoro.

Questa Commissione nella XVI legislatura ha concluso i propri lavori il 5 gennaio 2013 con l’approvazione all’unanimità di una relazione molto approfondita, elaborata e propositiva, alla quale si intende fare esplicito riferimento, così come alle riflessioni e valutazioni elaborate in occasione delle tre relazioni intermedie.

Sebbene il fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali in Italia abbia mostrato negli ultimi anni un *trend* decrescente (il che rappresenta un segnale certamente positivo, anche se si parla di dati «drogati» dalla crisi, a causa del minor numero di lavoratori in attività), i numeri re-

stano tuttavia ancora troppo elevati ed inaccettabili per un paese civile. Occorre quindi intensificare ulteriormente gli sforzi per la prevenzione e il contrasto del fenomeno, che devono concentrarsi su alcune direttrici fondamentali: la formazione/informazione dei lavoratori e delle imprese; i controlli sull'applicazione delle norme; il coordinamento fra tutti i soggetti sociali ed istituzionali competenti; l'efficacia deterrente delle sanzioni.

La Commissione istituita nella XVI legislatura si è posta in una logica di stretta continuità con quelle delle legislature precedenti, com'è testimoniato anche dalla sostanziale conferma degli obiettivi dell'inchiesta, individuati dall'articolo 3 della deliberazione istitutiva, secondo il quale la Commissione, nel corso della propria attività, accerta in particolare:

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;

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;

i) la congruità delle provvidenze previste dalla normativa vigente a favore dei lavoratori o dei loro familiari in caso di infortunio sul lavoro.

Nel corso della sua attività, la Commissione d'inchiesta ha dato atto di alcuni dati sull'andamento degli infortuni e delle malattie professionali nel corso dell'ultimo anno, utilizzando i dati ufficiali contenuti nel rapporto annuale INAIL 2010 presentato il 5 luglio 2011. Contemporaneamente, ha dato atto anche di alcune indicazioni di massima sull'andamento dei primi nove mesi del 2011, sulla base dei dati provvisori diffusi dall'INAIL in data 13 dicembre 2011.

I dati INAIL mostrano per il 2010 un andamento degli infortuni sul lavoro ancora in diminuzione dopo il forte calo registrato nell'anno precedente. Con 775.000 denunce pervenute - 15.000 in meno rispetto al 2009 - si è avuta una diminuzione (sia pure più contenuta) dell'1,9 per cento degli infortuni. Da segnalare è anche il risultato sul versante degli incidenti mortali che, per la prima volta nella storia della Repubblica, scendono sotto la soglia simbolica dei mille casi, passando dai 1.053 del 2009 ai 973 del 2010, con una riduzione del 7,6 per cento.

Un aspetto che peraltro incide sulla completezza delle statistiche sugli infortuni sul lavoro è quello degli incidenti occorsi ai cosiddetti lavoratori «in nero». Poiché tali eventi naturalmente non sono denunciati, l'INAIL ha fatto una stima basandosi sui lavoratori irregolari rilevati dall'ISTAT.

Considerando che, secondo l'Istituto di statistica, i lavoratori non coperti da assicurazione sono quasi tre milioni, si può stimare che siano almeno 165.000 gli infortuni che

sfuggono alle rilevazioni ufficiali, ossia circa il 20 per cento degli incidenti totali.

Per quanto riguarda le malattie professionali, invece, anche nel 2010 si è avuto un *record* delle denunce, superando il livello già assai elevato dell'anno precedente: si è infatti passati dai 34.750 casi del 2009 ai 42.350 del 2010, con un incremento del 22 per cento.

La crescita del fenomeno, osservata già da alcuni anni, si è fatta nell'ultimo biennio particolarmente alta, ma si tratta in realtà di un fatto positivo. Da sempre l'INAIL, le parti sociali e i medici del lavoro consideravano quello delle malattie professionali un fenomeno sottostimato, una parte rilevante del quale non riusciva a emergere, dando luogo alle cosiddette malattie «nascoste» o «perdute». Ciò per una serie di motivi, tra cui i lunghi periodi di latenza di molte patologie, le difficoltà nell'individuazione e nell'accertamento del nesso causale ma, soprattutto, un significativo fenomeno di «sottodenuncia» da parte degli interessati.

Un cenno particolare meritano le patologie da amianto, passate a 2.300 denunce nel 2010, con una crescita del 7 per cento rispetto al 2009. Si conferma così il *trend* crescente degli ultimi anni, causato anche dai lunghi periodi di latenza pari, come nel caso del mesotelioma, anche a 40 anni, col picco di manifestazione stimato intorno al 2025. Circa 300 infine i casi denunciati di silicosi nell'ultimo quinquennio, con una certa variabilità negli anni.

Più in generale, i tumori professionali restano la principale causa di morte per malattia tra i lavoratori. Le cifre rilevate dall'INAIL devono, purtroppo, considerarsi sottostimate: esiste infatti per queste patologie un fenomeno di sottodenuncia, a causa delle difficoltà di riscontro del nesso causale – il più delle volte di natura multifattoriale – e della ancora ridotta consapevolezza della possibile natura professionale di molti tumori. I tumori denunciati (compresi quelli da asbesto) – per tutte le gestioni – conti-

nuano a superare i 2.000 casi l'anno, restando tra le patologie professionali più frequenti. Più della metà sono legati ai polmoni e alla pleura, con una certa rilevanza anche di quelli legati alla vescica (quasi 300 denunce l'anno).

Le già citate considerazioni finali della Commissione d'inchiesta della XVI legislatura impongono una riproposizione della Commissione e un completamento del lavoro interrotto, sulla scia degli accertamenti già avviati e delle proposte formulate, così come appare necessario evidenziare le principali questioni ancora aperte in materia di salute e sicurezza del lavoro, sulle quali è quanto mai opportuno richiamare l'attenzione e gli sforzi dei vari soggetti competenti, pubblici e privati.

Ancora una volta, si deve condividere che l'aspetto principale è quello del completamento, in tempi rapidi, dell'attuazione del decreto legislativo 8 aprile 2008, n. 81 cosiddetto «testo unico» in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, che registra purtroppo ancora alcune lacune, tra cui alcuni provvedimenti di particolare importanza, il cui iter si trascina ormai da anni. In primo luogo, è essenziale avviare quanto prima il Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP), la banca dati che dovrà riunire tutte le informazioni inerenti agli infortuni sul lavoro, alle malattie professionali e alle attività di prevenzione e vigilanza svolte dai vari enti competenti.

Il completamento dell'attuazione del decreto legislativo n. 81 del 2008 implica però anche – e forse soprattutto – la sua piena applicazione in tutti i settori e in tutte le parti del Paese, superando le asimmetrie e le contraddizioni che ancora rimangono. A livello settoriale, mentre le grandi attività industriali hanno, per lo più, recepito la normativa, essa incontra tuttora ostacoli e ritardi nei settori dove si concentra maggiormente la presenza delle piccole o piccolissime imprese, come edilizia, agricoltura e artigia-

nato, che non a caso sono anche i comparti con il maggior numero di infortuni (anche mortali), le cui prime vittime sono spesso proprio i titolari delle aziende. Le cause sono essenzialmente di tipo organizzativo e culturale, ma anche l'attuale crisi economica gioca un ruolo pesante, ostacolando un'applicazione completa delle norme e incoraggiando estesi fenomeni di irregolarità, in particolare di lavoro sommerso, come ben segnala la Commissione ultima citata Relazione finale sull'attività svolta (*docc XII-bis*). «Occorre allora intervenire maggiormente in queste realtà intensificando i controlli e, soprattutto, accrescendo la formazione e il coinvolgimento degli operatori. [...] L'attuazione del Testo unico riguarda anche la dimensione territoriale, legata soprattutto alle nuove competenze assegnate alle istituzioni regionali, in termini di programmazione, coordinamento e vigilanza. La Commissione ha esaminato a fondo questo aspetto, in particolare attraverso le missioni compiute in tutte le Regioni d'Italia: l'inchiesta ha confermato purtroppo le molte, troppe differenze e disomogeneità che ancora sussistono tra le varie Regioni, alcune delle quali hanno adottato scelte organizzative diverse e in parte contraddittorie».

Manca in particolare un adeguato coordinamento tra lo Stato e le varie regioni, non riuscendo si così ad assicurare una effettiva unità di indirizzo politico in questa materia. Questa situazione, che si lega alla competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, aumenta la confusione e rischia di produrre un'applicazione non uniforme della normativa tra le varie parti d'Italia, il che è assolutamente inaccettabile.

«Analogamente, è auspicabile una sempre più stretta collaborazione tra i soggetti istituzionali statali e non statali, anche sul fronte dei controlli e della repressione delle violazioni, mediante un'applicazione equilibrata ma rigorosa delle sanzioni. La Commissione

sottolinea la necessità di proseguire con decisione in questa direzione, attraverso un più forte coordinamento tra gli enti ispettivi, in cooperazione con le forze dell'ordine e gli organi di polizia locale, adottando procedure e verbali unificati di rilevazione. Ciò da un lato potrà accrescere l'efficacia e l'uniformità dei controlli, evitando duplicazioni e sovrapposizioni; dall'altro potrà consentire una razionalizzazione delle risorse e degli organici, con notevoli risparmi anche sul piano finanziario. La banca dati del SINP potrà certamente contribuire in questo senso, aiutando a programmare meglio gli interventi e la vigilanza su base territoriale e facilitando lo scambio delle informazioni. È inoltre opportuno aumentare il numero degli ispettori tecnici rispetto a quelli amministrativi, incentivando processi di riqualificazione e di mobilità tra le categorie.

La Commissione auspica una sempre maggiore diffusione e valorizzazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, cui spetta un importante ruolo di garanzia nel sistema della prevenzione disegnato dal Testo unico. Purtroppo, soprattutto nelle piccole e piccolissime imprese, queste figure stentano ancora ad affermarsi, venendo percepite talvolta con diffidenza o persino con ostilità, anziché in modo collaborativo.

La Commissione ribadisce l'importanza, ai fini della promozione di una vera cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro, di un'ampia e idonea formazione. Allo scopo di garantire che essa venga impartita da formatori realmente qualificati, la Commissione raccomanda il rapido completamento dell'*iter* per l'emanazione del decreto interministeriale che fissa i criteri di qualificazione dei formatori in materia di salute e sicurezza sul lavoro, licenziato dall'apposita Commissione consultiva permanente del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Specialmente le piccole e medie imprese hanno spesso avanzato richieste di semplificazione di talune norme e adempimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro, rite-

nute eccessivamente gravose o addirittura inutilmente burocratiche. La Commissione auspica un adeguato accoglimento di tali istanze, in sé certamente condivisibili, dando anche attuazione alle norme di semplificazione già previste dalla legislazione vigente.

È però essenziale che nel contempo sia garantito il rispetto delle regole fondamentali poste a presidio della salute e dell'incolumità dei lavoratori e degli stessi datori di lavoro. Serve quindi un approccio equilibrato, che sia in grado di contemperare le diverse esigenze: da una parte eliminare adempimenti e passaggi burocratici effettivamente inutili o eccessivi, dall'altra garantire il mantenimento di adeguati *standard* di sicurezza e di tutela.

Uno dei settori più critici per il rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro è quello degli appalti e dei subappalti. Gli eccessivi ribassi che continuano a riscontrarsi nelle offerte, sia in fase di progettazione che di realizzazione dei lavori, rischiano di comprimere i costi della sicurezza e di abbassare la qualità delle prestazioni, malgrado le disposizioni in materia. Ciò vale soprattutto nel settore privato, dove non esistono regole cogenti per gli appalti, ma anche in quello pubblico, dove il ricorso assai esteso al meccanismo del massimo ribasso d'asta (incoraggiato anche dalle esigenze di risparmio delle pubbliche amministrazioni e dalla maggiore semplicità della formula) crea spesso gravi distorsioni, specie nelle catene più lunghe dei subappalti, dove ormai si registra una varietà di formule contrattuali che rende spesso opaca la reale situazione e favorisce altresì l'infiltrazione della criminalità, specie negli appalti delle grandi opere pubbliche».

Occorre poi «rafforzare il regime dei controlli delle amministrazioni appaltanti, sia nella fase preliminare di valutazione delle eventuali anomalie di offerta che nelle fasi successive di esecuzione delle opere, nei confronti dell'appaltatore principale come pure dei subappaltatori. È infatti nella catena

dei subappalti che ricorrono le maggiori violazioni della sicurezza sul lavoro e i più gravi incidenti, spesso mortali.

La Commissione auspica a tal fine un potenziamento delle strutture amministrative, con una maggiore preparazione e tutela del personale preposto alla gestione delle gare, anche contro le minacce di contenzioso delle aziende».

Accanto al fenomeno degli infortuni sul lavoro, «la Commissione richiama l'attenzione sulla prevenzione e il contrasto delle malattie professionali, incoraggiando la diagnosi e la segnalazione tempestiva da parte delle strutture mediche e sanitarie competenti, nonché una rapida definizione delle pratiche amministrative per il riconoscimento dei relativi benefici da parte dell'INAIL, laddove ricorrano i necessari presupposti.

Una particolare attenzione deve essere riservata alle patologie legate all'esposizione all'amianto. Malgrado l'uso di questo materiale sia bandito in Italia ormai dal 1992, esso continua ad essere presente in moltissimi edifici e manufatti, ponendo problemi per la sua eliminazione. L'ampia diffusione dei decenni passati ha inoltre determinato un numero elevato di persone destinate ad ammalarsi, il cui picco di manifestazione si avrà nei prossimi anni, a causa dei lunghi periodi di latenza delle patologie asbesto-correlate, primo fra tutti il mesotelioma pleurico.

La Commissione raccomanda che sia attivato quanto prima il Piano nazionale amianto, per definire sia un adeguato e capillare sistema di sorveglianza sanitaria per le persone a rischio, sia una vasta campagna di bonifica dei siti inquinati e di rimozione dei manufatti di amianto ancora presenti in edifici pubblici e privati, incoraggiando anche i sistemi di smaltimento alternativi alla discarica, tenuto conto che in molte Regioni italiane mancano ancora piani specifici di smaltimento. Al tempo stesso, è auspicabile che siano trovate formule efficienti per definire le posizioni degli *ex* lavoratori e dei loro familiari esposti all'amianto, ai fini dell'ac-

cesso sia ai benefici economici previsti dalla legge, sia alle necessarie cure di assistenza sanitaria».

Le testé (parzialmente) ricordate segnalazioni della Commissione d'inchiesta ripropongono con urgenza un forte impegno delle istituzioni e delle forze politiche e sociali, affinché continuino ad essere affrontate senza indugio le gravi problematiche connesse alle tematiche della sicurezza sul lavoro.

Si tratta pertanto di raccogliere tali indicazioni e procedere nuovamente alla costituzione della commissione d'inchiesta che, nel documento che si sottopone all'attenzione di questo ramo del Parlamento, si pone in linea di continuità con le precedenti (da ultimo, quella del senatore Tofani).

La Costituzione repubblicana prescrive che il lavoro sia tutelato sul piano fisico e morale, rientrando il diritto alla vita, alla salute, alla dignità del lavoro tra i diritti inviolabili della persona.

Tali considerazioni dovrebbero essere di per sé più che sufficienti a sostegno della conferma della esperienza delle ricordate

Commissioni anche nella presente legislatura.

Il fenomeno degli infortuni sul lavoro sembra infatti non voler trovare esaurimento, né sembra muovere verso una tale direzione il sempre più massiccio ricorso a nuove tecnologie e nuovi metodi di lavoro, che sempre meno comportano l'impegno fisico dell'uomo.

Il fenomeno, come già è stato ricordato, continua ad interessare in particolare il meridione d'Italia e i settori della produzione agricola, delle costruzioni, dei trasporti e della tessitura, così come - in particolare modo - il mondo del «lavoro nero».

È sulla base di tali premesse che si propone dunque di istituire nuovamente una Commissione di inchiesta, che tenda a fare luce sul fenomeno e sulle cause che nel tempo lo hanno determinato e lo alimentano, al fine di suggerire gli strumenti per combatterlo e limitarne l'incidenza.

I compiti che la nuova Commissione dovrà svolgere sono analoghi a quelli della Commissione della XVI legislatura come già riportati all'inizio della relazione.

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

Art. 1.

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione e dell'articolo 162 del Regolamento del Senato della Repubblica, una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo al sistema della Tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro 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 morti, 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;

c) le cause degli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo alla loro entità nel-

l'ambito del lavoro nero o sommerso e del 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;

i) la congruità delle provvidenze previste dalla normativa vigente a favore dei lavoratori o dei loro familiari in caso di infortunio sul lavoro.

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 50.000 euro per l'anno 2013 e di 100.000 euro per ciascun anno successivo di durata della Commissione e sono poste a carico del bilancio interno del Senato. Il Presidente del Senato 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.

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 riferisce al Senato annualmente, con singole relazioni o con relazioni generali, nonché ogni qual volta ne ravvisi la necessità, e comunque al termine dei suoi lavori. In occasione della terza relazione annuale, il Senato verifica l'esigenza di un'ulteriore prosecuzione della Commissione.

