



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 11

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare
riguardo alle cosiddette «morti bianche»

ESAME DELLO SCHEMA DI RELAZIONE DEL PRESIDENTE
SULL'ATTIVITÀ D'INDAGINE SVOLTA A BERLINO,
PARIGI E LONDRA NEL MESE DI NOVEMBRE 2008

13^a seduta: martedì 20 gennaio 2009

Presidenza del presidente TOFANI

I N D I C E**Esame dello schema di relazione del Presidente sull'attività d'indagine svolta a Berlino, Parigi e Londra nel mese di novembre 2008**

PRESIDENTE	Pag. 3, 6, 8
DE LUCA (PD)	4
DONAGGIO (PD)	5, 8
ROILO (PD)	6
NEROZZI (PD)	6, 8
DE ANGELIS (PdL)	7
COLLI (PdL)	8

I lavori hanno inizio alle ore 14,05.

Esame dello schema di relazione del Presidente sull'attività d'indagine svolta a Berlino, Parigi e Londra nel mese di novembre 2008

(Esame e rinvio)

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, l'ordine del giorno reca l'esame dello schema di relazione sull'attività d'indagine svolta a Berlino, Parigi e Londra nel mese di novembre 2008, da una delegazione della Commissione, nel corso di una missione volta ad acquisire elementi di conoscenza e di confronto in ordine ai sistemi adottati in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro in Germania, Francia e Regno Unito.

Avvalendosi delle informazioni acquisite nel corso delle numerosissime audizioni tenute in quella occasione e degli elementi emersi dalle registrazioni di quelle sedute, si è provveduto a redigere uno schema di relazione, già distribuito ai commissari. Ritengo non utile dare in questa sede lettura di detto documento che ciascuno potrà consultare per proprio conto, magari approfondendo alcuni aspetti. Naturalmente, i senatori che hanno partecipato alla missione, ricordando gli argomenti svolti dai nostri interlocutori, potranno verificare se sia necessario integrare il testo o inserire chiarimenti prima di farne un atto ufficiale della Commissione. Quei colleghi che, invece, non hanno avuto questa opportunità, oltre a poter contare sulla collaborazione degli Uffici, potranno avvalersi delle trascrizioni delle registrazioni nonché degli atti acquisiti durante le audizioni. Ciò permetterà loro di verificare alcuni passaggi, dissipare dubbi o approfondire taluni aspetti.

Senza entrare nel merito dello schema di relazione, vorrei evidenziarne alcuni punti e sarei particolarmente grato ai componenti della Commissione se su di essi si potesse fare nelle prossime giornate una riflessione più approfondita. In particolare, emerge che sia in Germania, che nel Regno Unito, che in Francia la competenza legislativa in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro appartiene in via esclusiva allo Stato centrale, anche nelle realtà contraddistinte da un elevato grado di decentramento amministrativo (come nella Repubblica federale di Germania). Viceversa è interessante vedere come nel processo di attuazione concreta delle disposizioni vengano coinvolti anche gli enti locali, con vari ed articolati meccanismi di coordinamento con lo Stato centrale. Ciò può aiutarci a capire meglio come contrastare il dramma che purtroppo quotidianamente si ripropone all'attenzione di noi tutti.

Se la Commissione lo riterrà opportuno, potremmo considerare l'ipotesi di presentare un apposito disegno di legge di modifica costituzionale, volto ad una revisione dell'articolo 117 della Costituzione che veda lo

Stato centrale come soggetto di competenza esclusiva per quanto riguarda la legislazione in materia di tutela e sicurezza del lavoro. Credo che questo potrebbe rappresentare un passo molto importante. Tale iniziativa non vuole mortificare o creare rotture nel processo di riforma dello Stato in senso federale, ma vuole dare unità ed univocità d'azione ad un tema che va al di là delle problematiche delle singole città, garantendo uniformità di regolamentazione e tutela dei lavoratori su tutto il territorio nazionale.

Come riscontrerete dai dati contenuti nello schema di relazione, in taluni casi il numero dei morti sul lavoro (ad esempio, nel Regno Unito, considerato il Paese più virtuoso da questo punto di vista) è un terzo rispetto a quello registrato in Italia. Sarebbe quindi auspicabile, e per questa Commissione qualificante, prevedere delle sedute *ad hoc* per discutere analiticamente del problema e addivenire ad un disegno di legge di modifica costituzionale condiviso da tutti i commissari. Mi sono permesso di inviare ad alcuni colleghi, in modo particolare a coloro con i quali ho già parlato della questione, una bozza molto schematica, anche perché trattandosi di apportare una modifica all'attuale competenza concorrente in materia dello Stato per renderla esclusiva, non è necessario un provvedimento particolarmente elaborato.

Sarà invece opportuno analizzare in maniera approfondita il tema per comprendere come delineare un efficace sistema di raccordo e coordinamento con gli enti locali una volta che lo Stato dovesse acquisire competenza esclusiva in materia. Se la Commissione riuscisse a licenziare in tempi brevi una proposta ciò rappresenterebbe un punto qualificante della nostra attività. Per questo motivo invierò copia della bozza che ho predisposto a tutti i colleghi affinché possano prenderne visione.

Dovremmo nel contempo aprire un dibattito su come organizzare i nostri lavori. Approfondendo la materia e prendendo a riferimento le esperienze degli altri Paesi potremo maturare degli orientamenti e coinvolgere finalmente anche l'INAIL. Mi riferisco, ad esempio, ai residui attivi del bilancio dell'Istituto e ai procedimenti dinamici che dovranno contraddistinguere la nuova organizzazione nel contrastare le morti e gli infortuni sul lavoro.

Non vado oltre perché il tema è ampio e complesso e richiederebbe molto tempo. Spero con le mie parole di aver rappresentato un sentimento diffuso in voi tutti, emerso peraltro nei nostri frequenti colloqui e che credo sia giunto il momento di mettere a frutto.

DE LUCA (PD). In linea di principio ritengo che l'idea di predisporre un disegno di legge costituzionale nel senso indicato, che sia di riferimento a livello nazionale, rappresenti un'intuizione felicissima, anche alla luce delle esperienze dei Paesi europei che abbiamo visitato. Va tuttavia tenuto conto del fatto, anche se mi sembra implicito nelle parole del Presidente, che viviamo un momento particolare (è in corso il dibattito parlamentare sul federalismo fiscale) e che questa materia è particolarmente delicata. Più volte è stato detto che la causa dell'alto numero di in-

fortuni e di morti (quasi 1 milione di infortuni e oltre 1.200 morti l'anno) è di ordine culturale, riguardando la formazione e la sensibilità dei soggetti interessati.

Prima di presentare un disegno di legge costituzionale, proprio perché si tratta di materia concorrente, sarebbe il caso di prevedere un confronto con i rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni, per sviluppare un rapporto di dialogo e rendere più efficace l'azione di contrasto al dramma delle morti sui luoghi di lavoro. Non vorrei, inoltre, che in concomitanza con la discussione sul federalismo fiscale e sul decentramento, sorgessero equivoci e conflitti circa una volontà accentratrice dello Stato rispetto ad una materia così delicata.

DONAGGIO (PD). Signor Presidente, credo che la riflessione da lei proposta sia condivisibile. Ho sempre criticato l'impostazione del ministro Sacconi secondo la quale il diritto alla salute nei luoghi di lavoro sarebbe un diritto «a geometria variabile», che varia cioè in base alle dimensioni dell'impresa. Per questo ritengo che sia altrettanto censurabile parlare di un diritto «a geometria variabile» con riferimento alla sicurezza sul lavoro, affidando tale diritto alla maggiore o minore capacità degli enti locali di mettere in campo tutti gli interventi necessari per contrastare non solo le morti, ma il potersi di indicatori di malattie professionali gravi, che portano poi sicuramente alla morte. In questa materia, infatti, la prevenzione – che è la chiave vera – non viene gestita in maniera univoca sul territorio nazionale, con la conseguenza che spesso non solo non si è in grado di imporre certi comportamenti, ma neppure di esigere i risultati ad essi correlati, né di intervenire per la realizzazione degli stessi.

In questi giorni, nel corso dei lavori sul disegno di legge di delega al Governo in materia di federalismo fiscale, discuteremo del principio di sussidiarietà o sostitutivo, in base al quale nel momento in cui si verifica un'inadempienza si rende necessario individuare un'autorità superiore in grado di sostituirsi a chi non adempie ai propri obblighi. È importante, a mio avviso, che tale principio sia stato recuperato dall'originaria stesura del testo della riforma del Titolo V della Costituzione, dal momento che lo stesso era rimasto inevaso lasciando le istituzioni nell'impossibilità di intervenire rispetto ad eventuali inadempienze nell'attuazione degli adempimenti necessari (nel caso di specie il riferimento è all'erogazione dei livelli essenziali).

Ritengo possibile prevedere un intreccio di competenze, ma deve essere chiaro, comunque, che tutti i lavoratori hanno lo stesso diritto alla salute e alla sicurezza nei luoghi di lavoro e devono godere della medesima copertura su tutto il territorio nazionale e in tutte le imprese; non può accadere, dunque, che tale diritto venga modellato e proporzionato in base alle dimensioni dell'azienda, di modo che coloro che dipendono da una grande azienda godono di maggior tutela rispetto a chi lavora, invece, in una piccola o media impresa o in un'impresa artigiana.

Da questo punto di vista credo quindi che, come ha detto il senatore De Luca, sia importante prevedere un'interlocuzione con i rappresentanti

della Conferenza Stato-Regioni. Esiste infatti in questa materia una grande contraddizione perché mentre a livello centrale le relative competenze spettano al Ministero del lavoro, a livello regionale esse spettano, invece, al Ministero della salute. Ciò determina l'incapacità di mettere in campo tutti gli strumenti utili per l'azione di prevenzione e per tutti quegli interventi che si rendessero necessari, anche in via sostitutiva, nel caso di inadempienze.

Infine, chiedo al Presidente che la Commissione possa avere dal Ministero del lavoro dati più recenti in ordine alle assunzioni programmate per il potenziamento degli organici degli ispettori del lavoro, al fine di conoscere il quadro oggi esistente, con l'indicazione non solo del numero degli ispettori, ma anche della loro distribuzione sul territorio. Credo si tratti di un profilo interessante, perché quello degli ispettori lavoro rappresenta uno strumento importante, in particolare per quanto riguarda i lavori maggiormente a rischio.

ROILO (PD). Signor Presidente, non ritengo che centralizzando gli interventi in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro si possa più efficacemente combattere la piaga sociale degli infortuni sul lavoro, che ben conosciamo e che colloca il nostro Paese a livelli assolutamente inaccettabili, come a più riprese abbiamo sottolineato e denunciato in questa e nella precedente legislatura. Penso che in questa fase sia invece prioritario sollecitare il Governo ad un'effettiva attuazione delle norme contenute nel cosiddetto «Testo Unico» (decreto legislativo n. 81 del 2008).

Sapendo come sono andate le cose su questo versante (mi riferisco soprattutto alle gravi responsabilità delle imprese), non vorrei che la discussione per la definizione di questo intervento di modifica costituzionale – che quindi avrà tempi non brevi di realizzazione – rappresentasse un alibi rispetto alla necessità prioritaria di attuare il Testo Unico.

Formulo comunque la seguente richiesta: se vogliamo davvero discutere di questa iniziativa, propongo di convocare una o più sedute *ad hoc* della Commissione, con i tempi che si renderanno necessari per assumere le decisioni del caso, anche perché proprio in questi giorni, nell'ambito della discussione in Aula sul federalismo fiscale, non c'è stata da parte del mio Gruppo alcuna richiesta di inserire la sicurezza sul lavoro tra le materie da assegnare a livello centrale. Il relatore di minoranza, ad esempio, ha chiesto di riassumere a livello centrale la materia dei trasporti, ma non quella della sicurezza sul lavoro.

PRESIDENTE. Senatore Roilo, le mie parole volevano essere solo un'introduzione al tema. Valuteremo poi se ci sono o meno le condizioni per realizzare un intervento di questo tipo.

NEROZZI (PD). Signor Presidente, ritengo anch'io opportuno convocare la Commissione per discutere specificamente di questo tema. A mio avviso, però, è necessario distinguere tra i due aspetti del problema da lei richiamato, perché non vorrei si creasse confusione. Un conto, infatti, sono

le problematiche relative alla legislazione concorrente ed alla riconduzione alla legislazione esclusiva dello Stato della materia della salute e sicurezza sul lavoro; altro è la questione della ripartizione delle competenze spettanti alle Regioni in materia di attuazione concreta delle disposizioni, in particolare per quanto concerne i controlli. Si tratta di due profili completamente diversi. Innanzitutto, quindi, è necessario fare chiarezza su chi legifera (e mi risulta che al riguardo anche le Regioni e gli enti locali siano d'accordo), visto che oggi ci troviamo in una situazione tale per cui, in presenza di venti Regioni, potremmo avere in teoria venti sistemi legislativi diversi, compresi anche quelli più restrittivi rispetto alla legge quadro.

Credo sia necessario svolgere una riflessione al riguardo e ritengo sicuramente utile avviare un confronto preliminare con le Regioni: in questo modo, distinguendo chiaramente i due aspetti, potremmo senz'altro avere il via libera anche dal sistema delle autonomie, perché neppure queste ultime vogliono la confusione legislativa.

DE ANGELIS (*PdL*). Signor Presidente, desidero innanzitutto ringraziarla per la sua relazione e per le sue parole, nonché per i suggerimenti su quanto più opportuno fare. Per certi versi sono d'accordo con lei: ci sono sicuramente altri aspetti da valutare, ma ritengo che sia assolutamente giusto approfondire questo ragionamento. La missione all'estero dello scorso novembre è stata molto utile ed istruttiva, almeno per me; ci ha consentito di conoscere differenti sistemi di gestione del fenomeno degli infortuni sul lavoro, diversi sistemi di controllo, diverse legislazioni. Abbiamo notato – con un certo dispiacere per quel che mi riguarda – che nei Paesi maggiormente industrializzati d'Europa il numero delle morti sul lavoro è circa la metà di quelle che si verificano nel nostro Paese. Abbiamo analizzato i dati, parlato con associazioni sindacali ed imprenditoriali, con i Governi e i Ministeri e abbiamo visto che esistono delle differenze sia a livello di legislazione che di controlli.

Ad esempio, in Italia vi è un'eccessiva burocratizzazione del fenomeno: nel nostro Paese sono addette al controllo circa 10.000 persone, laddove in Francia e in Germania, ma soprattutto in Inghilterra, solo 1.500. In Europa – specialmente in Inghilterra – esistono delle forme di controllo piuttosto leggere. Addirittura, se non erro, le aziende con meno di 30-40 dipendenti non vengono neanche sottoposte a controlli. Eppure, nel nostro Paese il fenomeno peggiora di giorno in giorno. La quantità di dati in nostro possesso, raccolti nel documento in esame, le esperienze dei vari Paesi e delle nostre città e Regioni d'origine, ci spingono a confrontarci e ad iniziare un ragionamento.

Anch'io sono convinto che sarebbe opportuno presentare un disegno di legge costituzionale, come suggerito dal Presidente. Bisogna prendere atto che finora nel nostro Paese qualcosa non ha funzionato nel sistema della sicurezza sui luoghi di lavoro. Proprio in considerazione di ciò, mi auguro che l'auspicio del Presidente possa quanto prima concretizzarsi in un provvedimento condiviso da tutta la Commissione.

COLLI (*PdL*). Desidero congratularmi con il Presidente per la proposta di modifica costituzionale che ci ha illustrato. Credo che un simile provvedimento possa essere estremamente utile e rappresentare altresì un modo per unire tutta la Commissione in un progetto molto concreto che potrebbe essere arricchito dalle varie esperienze dei membri della stessa. Mi congratulo quindi per questa iniziativa che può rappresentare per noi tutti un punto d'orgoglio.

PRESIDENTE. Colleghi, come avrete compreso si tratta soltanto di un primo approccio al problema. Nell'ambito dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei Gruppi potremo decidere, in base alle indicazioni fornite dai commissari, come sviluppare il nostro percorso. Mi preme sottolineare che non si vuole fare alcunché a dispetto, ma semmai a vantaggio.

NEROZZI (*PD*). È un'idea già maturata dal precedente ministro del lavoro Damiano. Però bisogna distinguere i temi, diversamente ci ritroveremo contro le Regioni e l'intero mondo. Non si può criticare una legge che il ministro Sacconi sta sabotando: la legge prima si deve applicare e poi cambiare.

Una proposta era già maturata in seno al precedente Governo e su di essa le Regioni, in particolare le due capofila (Lombardia ed Emilia Romagna, per essere chiari), erano d'accordo.

PRESIDENTE. Tra le ipotesi di attività che esaminerà l'Ufficio di Presidenza ci sarà anche quella di valutare l'opportunità di incontrare di nuovo il ministro Sacconi per riferire sullo stato di attuazione del Testo Unico e sulle altre questioni emerse quest'oggi.

DONAGGIO (*PD*). Il ministro Sacconi sta definendo con le parti sociali un atto d'indirizzo teso a modificare alcuni dei contenuti del Testo Unico. Sarebbe opportuno che la Commissione venisse in qualche modo informata sui contenuti di quell'atto di indirizzo, magari facendocene pervenire il testo dell'atto di indirizzo.

PRESIDENTE. Se sarà opportuno, incontreremo ancora i sindacati. Quindi garantisco massima apertura al riguardo.

Ringrazio tutti i colleghi per essere intervenuti.

Rinvio il seguito dell'esame dello schema di relazione ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14,25.