

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

11^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, emigrazione, previdenza sociale)

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA
IN TEMA DI SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO,
CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AGLI INFORTUNI
MORTALI OCCORSI NEL PORTO DI RAVENNA

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 MAGGIO 1987

Presidenza del Presidente GIUGNI

INDICE

Documento conclusivo (*Doc. XVII, n. 7*) (Esame)

PRESIDENTE, <i>relatore alla Commissione</i> ..	Pag. 3, 4
ANGELONI (<i>DC</i>)	4
TORRI (<i>PCI</i>)	4

I lavori hanno inizio alle ore 10,30.

Documento conclusivo (Doc. XVII, n. 7)

(Esame)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione.*
L'ordine del giorno reca l'esame di uno schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attività di vigilanza in tema di sicurezza nei luoghi di lavoro, con particolare riferimento agli infortuni mortali occorsi nel porto di Ravenna. Quale relatore ho predisposto il seguente documento conclusivo, di cui do lettura:

«L'11^a Commissione permanente (lavoro, emigrazione, previdenza sociale) del Senato ha svolto l'indagine, promossa dalla Commissione stessa il 25 marzo 1987, attraverso un sopralluogo, svolto a Ravenna il 6 aprile 1987, ed una serie di audizioni, tenute nella sede della Commissione il giorno 8 aprile, per desumere dall'esame degli accadimenti che avevano portato al tragico incidente mortale a bordo della nave "Elisabetta Montanari", avvenuto il giorno 13 marzo 1987, elementi di conoscenza al fine di valutare la congruità dell'esistente sistema di controllo della sicurezza sui luoghi di lavoro con le esigenze di tutela dell'integrità e dell'incolumità fisica dei lavoratori, di salvaguardia dell'ambiente, assicurando contemporaneamente lo svolgimento dell'ordinario processo produttivo. Nel corso dell'indagine sono stati uditi gli amministratori locali di Ravenna, i direttori dei competenti uffici ministeriali, a livello nazionale e a livello locale, i responsabili sindacali e imprenditoriali e le autorità di governo locale.

Dall'indagine è emerso che al momento attuale si è in presenza di una accentuata diffusione delle competenze in materia di salvaguardia della sicurezza nei luoghi di lavoro e, dopo l'entrata in vigore della legge di riforma sanitaria, l'intero comparto ha subito una sorta di sanitarizzazione e di localizzazione, essendo stata delegata la funzione di prevenzione degli infortuni sul lavoro alla competenza primaria delle Unità sanitarie locali. Si deve inoltre ricordare che la legge 19 novembre 1984, n. 862, ha delegato il Governo ad emanare norme per il coordinamento in

materia di sicurezza ed igiene del lavoro nell'ambito portuale, in attuazione della convenzione n. 152 dell'OIL. In base a tale delega si sarebbero dovuti precisare gli obblighi in materia di sicurezza ed igiene del lavoro delle persone e degli enti coinvolti nelle operazioni portuali, adottare le necessarie misure, ivi comprese quelle sanzionatorie, ed organizzare adeguati servizi di ispezione per il loro controllo. Tale delega non è stata però sino ad oggi attuata. Pertanto, rispetto ad un problema generale di carenza dell'attività ispettiva, per il settore specifico dei porti manca anche un quadro normativo di riferimento.

Si deve inoltre ricordare che nel nostro sistema la competenza per la prevenzione degli infortuni sul lavoro è disseminata tra i diversi organi che si occupano della materia, quali, in primo luogo, le USL - le quali tuttavia non sono in grado di adempiere ai compiti loro affidati in questo settore - gli Ispettorati del Ministero del lavoro e l'Istituto superiore per la sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro, per quanto attiene al sistema preventivo generale. In alcuni specifici settori intervengono poi altri organi speciali, come è il caso delle competenze affidate ai Vigili del fuoco, per quanto riguarda la prevenzione degli incendi, alle Capitanerie di porto per i lavori pericolosi che si svolgono nei porti e sulle navi, al Ministero dell'industria per la prevenzione degli infortuni nelle miniere e nelle cave, all'ENEA per la prevenzione negli impianti di energia nucleare ed alle Ferrovie dello Stato per la prevenzione degli infortuni nel settore ferroviario. Ad esse si devono aggiungere le specifiche competenze in materia di impianti di trasporto a fune e nel settore dei trasporti e delle poste e telecomunicazioni.

Ciò premesso, emerge ineludibile la necessità di unificare ed accentuare le competenze in materia, con la finalità principale di organizzare un sistema di prevenzione adeguato ed efficace, che possa agire con la necessaria tempestività e sia in grado di svolgere controlli preventivi tali da scongiurare non solo l'accadimento di incidenti, ma anche la probabilità che questi possano verificarsi.

Per questo motivo la Commissione ritiene che il Governo debba farsi carico, dopo aver svolto una puntuale ricognizione delle compe-

tenze in materia, di proporre, con la massima sollecitudine, una iniziativa legislativa, al fine di definire un nuovo quadro normativo in base al quale si possa procedere all'unificazione delle competenze.

In quest'ottica la Commissione ritiene che sarebbe opportuno affidare l'insieme delle competenze in materia al Ministero del lavoro, che si dovrebbe giovare, per l'attuazione degli interventi e per l'attività ispettiva, del sistema degli Ispettorati. Ovviamente alcune competenze di carattere più specificamente tecnico, come quelle in materia di prevenzione degli incendi, di sicurezza degli impianti di energia nucleare o di sicurezza dei macchinari pericolosi, dovrebbero essere lasciate agli organi attualmente competenti, tuttavia essi non ne dovrebbero rispondere in prima persona, ma la responsabilità finale andrebbe affidata sempre al Ministero del lavoro, che si dovrebbe far carico di coordinare l'attività e di attivarne le iniziative in caso di carenza. Particolare attenzione andrebbe poi rivolta alla questione relativa all'autorizzazione degli impianti e dei macchinari potenzialmente pericolosi, la cui produzione dovrebbe essere autorizzata prima di essere avviata.

Certamente, in questo quadro, risulta indispensabile potenziare congruamente le strutture del Ministero del lavoro, e specialmente gli Ispettorati, dotandoli di personale adeguato per numero e competenze e dei necessari mezzi.

Tuttavia si potrebbe anche percorrere la strada di creare un'organizzazione nuova e a carattere "orizzontale", che con la struttura di un'agenzia tecnica sia investita di tutte le competenze in materia, gestendo in proprio anche l'intera attività autorizzativa, di controllo e sanzionatoria. Probabilmente tale soluzione sarebbe più moderna e adeguata alle necessità, tuttavia essa può comportare controindicazioni, ove alla sua nascita non faccia seguito una incisiva razionalizzazione delle competenze ministeriali».

Dichiaro aperta la discussione sullo schema di documento.

ANGELONI. Vorrei osservare che si potrebbe far carico all'INAIL delle competenze in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro.

TORRI. Sottolineo l'esigenza di recuperare il personale ministeriale che si occupa della materia, ponendolo alle dipendenze della struttura alla quale verranno affidate le competenze in merito.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Mi sembra che l'indirizzo generale sia favorevole ai suggerimenti dei senatori Angeloni e Torri. Io stesso vorrei introdurre nel testo un'ulteriore nota di preoccupazione da parte della nostra Commissione.

Pertanto, poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti il documento conclusivo, nel testo modificato, di cui do lettura:

«L'11^a Commissione permanente (lavoro, emigrazione, previdenza sociale) del Senato ha svolto l'indagine, promossa dalla Commissione stessa il 25 marzo 1987, attraverso un sopralluogo, svolto a Ravenna il 6 aprile 1987, ed una serie di audizioni, tenute nella sede della Commissione il giorno 8 aprile, per desumere dall'esame degli accadimenti che avevano portato al tragico incidente a bordo della nave "Elisabetta Montanari", avvenuto il giorno 13 marzo 1987, elementi di conoscenza al fine di valutare la congruità dell'esistente sistema di controllo della sicurezza sui luoghi di lavoro con le esigenze di tutela dell'integrità e dell'incolumità fisica dei lavoratori, di salvaguardia dell'ambiente, assicurando contemporaneamente lo svolgimento dell'ordinario processo produttivo. Nel corso dell'indagine sono stati uditi gli amministratori locali di Ravenna, i direttori dei competenti uffici ministeriali, a livello nazionale e a livello locale, i responsabili sindacali e imprenditoriali e le autorità periferiche di governo.

La Commissione manifesta innanzitutto viva preoccupazione per il dilagare di fenomeni, che nella tragicità degli avvenimenti, denotano un preoccupante degrado delle misure adottate per garantire la sicurezza nei luoghi di lavoro ed una elevata disattenzione per il rispetto e la salvaguardia della vita umana.

Dall'indagine è emerso che al momento attuale si è in presenza di una accentuata diffusione delle competenze in materia di salvaguardia della sicurezza nei luoghi di lavoro e, dopo l'entrata in vigore della legge di riforma sanitaria, l'intero comparto ha subito

una sorta di sanitarizzazione e di localizzazione, essendo stata delegata la funzione di prevenzione degli infortuni sul lavoro alla competenza primaria delle unità sanitarie locali. Si deve inoltre ricordare che la legge 19 novembre 1984, n. 862, ha delegato il Governo ad emanare norme per il coordinamento in materia di sicurezza ed igiene del lavoro nell'ambito portuale, in attuazione della convenzione n. 152 dell'OIL. In base a tale delega si sarebbero dovuti precisare gli obblighi in materia di sicurezza ed igiene del lavoro delle persone e degli enti coinvolti nelle operazioni portuali, adottare le necessarie misure, ivi comprese quelle sanzionatorie, ed organizzare adeguati servizi di ispezione per il loro controllo. Tale delega non è stata però sino ad oggi attuata. Pertanto, rispetto ad un problema generale di carenza dell'attività ispettiva, per il settore specifico dei porti manca anche un quadro normativo di riferimento.

Si deve inoltre ricordare che nel nostro sistema la competenza per la prevenzione degli infortuni sul lavoro è disseminata tra i diversi organi che si occupano della materia, quali, in primo luogo, le USL - le quali tuttavia non sono in grado di adempiere ai compiti loro affidati in questo settore - gli Ispettorati del Ministero del lavoro e l'Istituto superiore per la sicurezza e prevenzione nei luoghi di lavoro, per quanto attiene al sistema preventivo generale. In alcuni specifici settori intervengono poi altri organi speciali, come è il caso delle competenze affidate ai Vigili del fuoco, per quanto riguarda la prevenzione degli incendi, alle Capitanerie di porto per i lavori pericolosi che si svolgono nei porti e sulle navi, al Ministero dell'industria per la prevenzione degli infortuni nelle miniere e nelle cave, all'ENEA per la prevenzione negli impianti di energia nucleare ed alle Ferrovie dello Stato per la prevenzione degli infortuni nel settore ferroviario. Ad esse si devono aggiungere le specifiche competenze in materia di impianti di trasporto a fune e nel settore dei trasporti e delle poste e telecomunicazioni.

Ciò premesso, emerge ineludibile la necessità di unificare ed accentrare le competenze in materia, con la finalità principale di organizzare un sistema di prevenzione adeguato ed

efficace, che possa agire con la necessaria tempestività e sia in grado di svolgere controlli preventivi tali da scongiurare non solo l'accadimento di incidenti, ma anche la probabilità che questi possano verificarsi.

Per questo motivo la Commissione ritiene che il Governo debba farsi carico, dopo aver svolto una puntuale ricognizione delle competenze in materia, di proporre, con la massima sollecitudine, una iniziativa legislativa, al fine di definire un nuovo quadro normativo in base al quale si possa procedere all'unificazione delle competenze.

In quest'ottica la Commissione ritiene che una delle soluzioni possibili potrebbe consistere nell'affidare l'insieme delle competenze in materia al Ministro del lavoro, che si dovrebbe giovare, per l'attuazione degli interventi e per l'attività ispettiva, del sistema degli Ispettorati. Ovviamente alcune competenze di carattere più specificamente tecnico, come quelle in materia di prevenzione degli incendi, di sicurezza degli impianti di energia nucleare o di sicurezza dei macchinari pericolosi, dovrebbero essere lasciate agli organi attualmente competenti, tuttavia essi non ne dovrebbero rispondere in prima persona, ma la responsabilità finale andrebbe affidata sempre al Ministero del lavoro, che si dovrebbe far carico di coordinarne l'attività e di attivarne le iniziative in caso di carenza. Particolare attenzione andrebbe poi rivolta alla questione relativa all'autorizzazione degli impianti e dei macchinari potenzialmente pericolosi, la cui produzione dovrebbe essere autorizzata prima di essere avviata.

Certamente, in questo quadro, risulta indispensabile potenziare congruamente le strutture del Ministero del lavoro, e specialmente gli Ispettorati, dotandoli di personale adeguato per numero e competenze e dei necessari mezzi, anche mediante l'utilizzazione del personale attualmente disperso negli altri Ministeri e che ha competenze in materia.

Tuttavia si potrebbe anche percorrere la strada di creare un'organizzazione nuova e a carattere "orizzontale", che con la struttura di un'agenzia tecnica, eventualmente avvalendosi ai fini dell'attività ispettiva dell'INAIL, sia investita di tutte le competenze in materia di

11^a COMMISSIONE

2° RESOCONTO STEN. (20 maggio 1987)

prevenzione degli infortuni sul lavoro e di quelle attualmente attribuite in sede consultiva all'ISPESL - organismo che finora non ha dato i risultati attesi, data anche la tardività del suo avviamento - gestendo in proprio anche l'intera attività autorizzativa, di controllo e sanzionatoria. Probabilmente tale soluzione sarebbe più moderna e adeguata alle necessità, tuttavia essa può comportare controindicazioni, ove alla sua nascita non faccia seguito una

incisiva razionalizzazione delle competenze ministeriali».

È approvato.

L'indagine conoscitiva è così conclusa.

I lavori terminano alle ore 10,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici

DOTT. ANTONIO RODINÒ DI MIGLIONE