SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 353

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori PECCHIOLI, TEDESCO TATÒ, LAMA, BERLINGUER, PIERALLI, CANNATA, MAFFIOLETTI, NESPOLO, ANTONIAZZI, IMBRIACO, IANNONE, FERRAGUTI, GAMBINO, VECCHI, CHIESURA, MERIGGI, RANALLI e CONSOLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° AGOSTO 1987

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro nelle aziende

ONOREVOLI SENATORI. – Il tragico incidente di Ravenna, nel quale hanno perso la vita tredici lavoratori, pone le istituzioni del nostro Paese, ed in particolare il Parlamento, di fronte ad una realtà che nel corso degli ultimi anni è stata sottovalutata.

Gli infortuni sul lavoro restano un dramma acuto della società italiana. Si è parlato di circa 12 milioni di casi denunciati in dieci anni. Ed altrettanto rilevante, oltrechè crescente, appare il fenomeno delle patologie da lavoro, sia di quelle tradizionali che di quelle non ancora «classificate».

Sostanzialmente sconosciuta resta la realtà vera del fenomeno del lavoro nero, dell'area sommersa delle attività industriali e dei servizi in quei settori assai vasti dell'economia dove allignano i rapporti connessi ad attività illegali, ovvero nell'area – che spesso rappresenta un complemento ed una estensione di economie forti – dove i rapporti di lavoro occulti, nei quali è compreso il secondo lavoro, costituiscono la base di una imponente evasione previdenziale ed assicurativa, al riparo da ogni forma di controllo amministrativo, rassicurata dall'ostracismo delle organizzazioni sindacali.

Il fenomeno non si arresta qui. Si devono aggiungere ulteriori realtà in patente violazione di norme e princìpi fondamentali del nostro ordinamento, quali il caporalato, l'intermediazione e gli appalti di manodopera che persistono nelle zone deboli della nostra economia ma che operano anche all'interno di vasti ed importanti comparti industriali. Perfino in

alcune realtà del settore pubblico, il regime degli appalti di alcuni servizi affidati ad imprese private e i relativi capitolati consentono spesso, quando addirittura non determinano o favoriscono, forme particolari di sfruttamento del lavoro a causa delle quali il fenomeno infortunistico raggiunge livelli di particolare gravità.

Per altro verso la ristrutturazione dell'industria e dell'economia, i processi di innovazione particolarmente intensi in alcuni settori dell'apparato produttivo, non hanno eliminato nè ridotto la piaga. Sotto alcuni aspetti, anzi, l'hanno aggravata. Nella stessa industria ad alto grado di innovazione l'intensificazione dei ritmi e l'aumento dei carichi di lavoro generano spesso nuove tensioni e fenomeni di *stress* dannosi alla salute e all'equilibrio psico-fisico dei lavoratori. Gli incidenti mortali accaduti in periodi recenti nelle fabbriche di Livorno, Piombino, Torino, Taranto, eccetera, mostrano che dietro le immagini della modernità si nascondono spesso vecchi pericoli.

Partendo da queste valutazioni e dall'emozione suscitata dagli ultimi, gravissimi episodi, riteniamo necessario ed urgente che il Parlamento proceda all'istituzione di una Commissione d'inchiesta sulla materia.

Com'è noto, già in altre occasioni, le Camere sono ricorse a tale strumento per acquisire elementi di conoscenza e di valutazione sulle condizioni dei lavoratori e sui rischi per la salute derivanti dall'esercizio di attività produttive: si ricordino la vasta ed approfondita documentazione prodotta dalla Commissione sulle condizioni dei lavoratori in Italia, istituita nel 1955 e – più di recente – le risultanze della Commissione sugli eventi di Seveso, istituita nel 1977.

Nell'ultimo decennio, soprattutto, si sono verificate trasformazioni notevoli nell'economia e nelle istituzioni che hanno tuttavia provocato nuovi ed inesplorati riflessi sulla materia in questione: ci si riferisce, da un lato, ai già ricordati processi di ristrutturazione industriale ed all'introduzione di nuove tecnologie che hanno investito l'organizzazione della produzione anche oltre i confini della fabbrica; dall'altro, alle normative di riforma sanitaria e di trasferimento di competenze alle regioni che hanno reso incerti e precari i precedenti equilibri di competenze e funzioni nell'ambito delle organizzazioni pubbliche.

In particolare, le numerose inadempienze e distorsioni nell'attuazione della legge n. 833 del 1978 hanno finito per lasciare del tutto disatteso l'intento principale di quella riforma, che era tutta centrata sul presupposto che l'intera materia della prevenzione dovesse ruotare attorno al sistema sanitario, proprio al fine di evitare la parcellizzazione, la frantumazione, i conflitti di competenza.

Lo stato di incertezza in cui tuttora versa la materia, il gioco continuo di rimbalzo delle responsabilità tra gli organi pubblici (soprattutto tra Ministero del lavoro e Ministero della sanità) hanno finito per inibire una corretta e compiuta conoscenza di un fenomeno che pone interrogativi sempre inquietanti.

Il tradizionale conflitto tra le ragioni del profitto e della crescita produttiva e le ragioni della tutela della vita e della salute del lavoratore, infatti, non solo non risulta superato dal progresso tecnologico, ma si ripresenta oggi in forme assai più sofisticate e complesse.

Ciò in quanto, per un verso, si assiste alla emersione di nuovi e non ancora tipizzati rischi e patologie; per altro verso, ci si trova dinanzi ad un riassetto delle forme organizzative e gestionali delle imprese, che comporta un'estensione – forse senza precedenti – delle aree di lavoro sottratte alla legalità, o, comunque, alle garanzie del lavoro «riconosciuto», delle zone di produzione «marginale», delle fasce sottratte all'autotutela sindacale.

In definitiva, i vecchi fenomeni si sommano ai nuovi, rischi antichi e rischi emergenti finiscono per convivere, e per complicare il quadro di una questione che non può essere catalogata tra quelle in via di superamento.

A distanza di circa trent'anni dalle conclusioni della menzionata Commissione d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori, e di dieci anni dall'emanazione della riforma sanitaria, diviene perciò indilazionabile un nuovo intervento del Parlamento, volto a ricostruire le nuove dimensioni e caratteristiche del fenomeno e a ridefinire le coordinate.

Il disegno di legge che si sottopone alla vostra attenzione affida alla istituenda Commissione bicamerale d'inchiesta il compito di indagare sulle condizioni di lavoro nelle

aziende, con specifico riguardo ai problemi della salute e della sicurezza del lavoro e con particolare attenzione al settore del lavoro marginale.

Tale compito viene ulteriormente articolato e precisato dai commi 2, 3 e 4 dell'articolo 1, che definiscono la sfera di indagine della Commissione stessa, individuandone i profili essenziali (dimensioni e cause del fenomeno; adeguatezza della normativa vigente; ripartizione delle competenze tra gli organi pubblici e loro funzionalità ed efficienza; area di estensione e di «conoscibilità» del cosiddetto «lavoro sommerso»; quota delle risorse finanziarie pubbliche impiegate).

Gli articoli dal 2 al 7 provvedono a disciplinare gli aspetti organizzativi, procedurali e finanziari relativi al funzionamento della Commissione, nonchè strumenti ed ambito dei poteri di questa.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È istituita una Commissione parlamentare di inchiesta con il compito di svolgere un'indagine sulle condizioni di lavoro nelle aziende, con riguardo ai problemi della salute e della sicurezza dei lavoratori.

2. La Commissione dovrà accertare:

a) quali siano state le strategie e le modalità tecnico-operative poste in essere dalla pubblica Amministrazione per individuare la natura, la specificità e l'ampiezza del fenomeno infortunistico e delle patologie professionali e da lavoro nell'economia cosiddetta «sommersa», nel lavoro illegittimo, negli appalti e subappalti e nel lavoro denunciato solo parzialmente ai fini assicurativi e previdenziali; quali le iniziative da intraprendere per accertare il fenomeno con la massima incisività e tempestività, distiguendolo per zone geografiche e settori di attività;

b) dimensioni e cause del fenomeno infortunistico e delle patologie professionali e da lavoro dal 1979 ad oggi, con particolare riferimento alla tipologia delle imprese e delle attività produttive, alle sostanze presenti nel ciclo produttivo, ai processi di ristrutturazione aziendale e all'introduzione di nuove tecnologie, alle caratteristiche della manodopera impiegata, nonchè al tipo di rapporto di lavoro, agli orari e ai ritmi dell'attività produttiva e complessivamente alle modalità di organizzazione e programmazione del processo produttivo;

c) la rispondenza della normazione primaria e secondaria alle finalità di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e da lavoro, di igiene degli ambienti e di sicurezza delle condizioni di lavoro; l'adeguamento delle normative tecniche in rapporto alla evoluzione delle tecnologie dei processi industriali e degli studi e delle applicazioni compiuti in altri Paesi; l'idoneità dell'attuale sistema sanzionatorio; le cause della mancata attuazione della delega contenuta nell'articolo

24 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, nonchè della mancata attuazione delle altre disposizioni della stessa legge non aventi contenuti di immediata efficacia, quali, in particolare, la determinazione degli *standards* organizzativi dei servizi di prevenzione ai vari livelli, e il conseguente adeguamento degli organici; le misure adottate al fine di definire un completo sistema informativo e di consentire la mappatura dei rischi e l'istituzione generalizzata degli strumenti e documenti informativi previsti dalla legge n. 833 del 1978;

d) il tipo, il contenuto e le finalità dei poteri attribuiti dalla legislazione vigente alle amministrazioni ed agli enti preposti, analizzando altresì le modalità qualitative e quantitative del loro esercizio dal 1979 in poi, anche in relazione alle risorse finanziarie disponibili, nonchè l'esito dei procedimenti amministrativi di prevenzione e di repressione delle violazioni. In particolare, la Commissione valuterà:

1) l'attività svolta dall'Ispettorato del lavoro nell'esercizio dei poteri di vigilanza sull'applicazione dei contratti collettivi di categoria e sull'applicazione delle norme vigenti in materia di divieto di intermediazione ed interposizione nelle prestazioni di lavoro, nonchè in tutte le altre materie ancora attribuite alla competenza dell'Ispettorato ed incidenti, direttamente o indirettamente, sulla sicurezza e sull'igiene del lavoro;

2) l'attività svolta e i risultati conseguiti dall'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro nelle materie stabilite dalla legge n. 833 del 1978;

3) l'attività svolta, in sede di prevenzione e vigilanza, dalle unità sanitarie locali e dagli altri soggetti previsti dalla legge stessa;

e) la quota di risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e dei bilanci delle regioni e degli enti locali, o di enti e società da essi dipendenti, destinata a favorire specificamente la realizzazione di misure di sicurezza sul lavoro e di igiene ambientale.

3. Nell'ambito degli accertamenti di cui al comma 2, la Commissione dovrà riservare specifica attenzione alle aree del lavoro industriale in cui permangono condizioni ambientali e processi produttivi tali da esporre i

lavoratori ad un alto rischio diretto e personale dell'integrità fisica.

4. La Commissione ha il compito, altresì, di indicare al Parlamento e al Governo le misure atte ad assicurare una maggiore tutela della integrità fisica dei lavoratori negli ambienti di lavoro e di vita.

Art. 2.

1. La Commissione è composta da venti senatori e venti deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato e dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

2. Il Presidente della Commissione è scelto di comune accordo dai Presidenti delle due Assemblee, al di fuori dei componenti della Commissione, tra i parlamentari dell'una e dell'altra Camera.

3. La Commissione elegge nel suo seno due vicepresidenti e due segretari.

Art. 3.

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria.

2. Alla Commissione non sono opponibili il segreto d'ufficio e il segreto professionale, salvo per quanto riguarda il rapporto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

Art. 4.

1. La Commissione può richiedere copia di atti e documenti relativi ad istruttorie o inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti.

2. La Commissione stabilisce di quali atti e documenti non si dovrà fare menzione nella relazione in ordine alle esigenze istruttorie attinenti ad altre inchieste in corso.

Art. 5.

1. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria, di esperti e di ogni altra collaborazione che ritenga necessaria.

Art. 6.

1. La Commissione dovrà ultimare i suoi lavori entro sei mesi dal suo insediamento. In ogni caso, entro tale termine, dovrà presentare al Parlamento una relazione sulle risultanze delle indagini di cui all'articolo 1.

Art. 7.

1. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per l'altra metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

Art. 8.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.