



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 25

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

SEGUITO DELLE COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE  
SULLA RECENTE AUDIZIONE DEL MINISTRO DEL LAVORO,  
DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI

27<sup>a</sup> seduta: martedì 19 maggio 2009

Presidenza del presidente TOFANI

## INDICE

### **Seguito delle comunicazioni del Presidente sulla recente audizione del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali**

PRESIDENTE .....	Pag. 3, 4, 8
NEROZZI (PD) .....	4, 5
ROILO (PD) .....	5
DONAGGIO (PD) .....	6

*Assiste alla seduta, ai sensi dell'articolo 23, comma 6, del Regolamento interno, la collaboratrice, dottoressa Francesca Costantini.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,20.*

**Seguito delle comunicazioni del Presidente sulla recente audizione del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca comunicazioni sulla recente audizione del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

Avverto che della seduta sarà redatto e pubblicato il resoconto stenografico.

Onorevoli colleghi, ricordo che nella precedente seduta la Commissione ha avviato una riflessione sui contenuti e sulle problematiche interpretative dei nuovi articoli 2-*bis* e 15-*bis* (il primo relativo alla presunzione di conformità, il secondo all'obbligo di impedimento), introdotti dallo schema di decreto correttivo del decreto legislativo n. 81 del 2008. Si tratta dei due punti principali emersi dal dibattito che si è svolto in queste settimane.

Per riassumere la posizione emersa dalla discussione, per quanto riguarda l'articolo 2-*bis* sicuramente si è ravvisata l'esigenza di riformulare la norma, precisando che le presunzioni di conformità ivi richiamate hanno un valore solo relativo e non assoluto, al di là delle specifiche richieste di abrogazione della norma formulate dai Gruppi dell'opposizione.

Per quanto riguarda, invece, l'articolo 15-*bis*, appare necessario evitare ogni possibile fraintendimento interpretativo, specialmente giurisdizionale, in riferimento alle responsabilità in capo al datore di lavoro: pertanto, pur nella varietà delle posizioni emerse, potremmo dire che è necessaria una ridefinizione del testo che preveda l'abrogazione della lettera *d*) del comma 1, l'elemento maggiormente suscettibile di controversie.

Questa l'estrema sintesi di un dibattito ampio, che peraltro ha molto impegnato anche gli Uffici del Senato, i quali, su richiesta della Commissione, hanno condotto su questi due aspetti alcuni approfondimenti tecnici che ovviamente rimangono agli atti e verranno rappresentati per conoscenza al Ministro del lavoro congiuntamente ad una nota, presentata dalla senatrice Donaggio e condivisa dai colleghi Roilo e Nerozzi. Vi ricordo, inoltre, che è possibile prendere visione dei resoconti stenografici delle riunioni, laddove pubblicati, oppure del resoconto sommario che è già disponibile per tutte le sedute.

Se la Commissione è d'accordo, questo è il quadro che potremmo presentare al Ministro, ferma restando la possibilità di aggiungere eventuali indicazioni e dichiarazioni a conclusione del lavoro svolto, con l'obiettivo di contrastare gli infortuni e le morti sui luoghi di lavoro.

NEROZZI (PD). Innanzitutto voglio ringraziare la maggioranza e il Presidente in particolare per il dibattito che si è svolto in Commissione. Ringrazio inoltre gli Uffici del Senato per il supporto tecnico offerto perché, al di là del risultato finale, lo sforzo per dare un contributo positivo è stato importante e non formale.

Le nostre considerazioni hanno riguardato in modo diverso i due citati articoli introdotti dallo schema di decreto correttivo. Per quanto riguarda l'articolo 2-bis, dopo esserci confrontati con la maggioranza e tenendo conto della posizione negativa espressa dalla Conferenza Stato-Regioni, rimaniamo dell'idea che sarebbe meglio abrogare tale norma, pur apprezzando lo sforzo fatto dal Presidente. Tra l'altro esplicheremo meglio il nostro giudizio complessivamente negativo sullo schema di decreto correttivo in sede di esame del testo presso la Commissione lavoro, posto che per molti aspetti tale testo trascende i due articoli menzionati, contenendo altri elementi negativi che affronteremo a tempo debito.

Per quanto riguarda l'articolo 15-bis, la formulazione che ci è stata proposta prevede l'eliminazione della lettera d) del comma 1. Pur continuando a ritenere che la soluzione migliore sarebbe quella dell'abrogazione, l'unica osservazione che intendiamo fare riguarda la lettera c) dello stesso comma 1. Dopo la locuzione: «specificata da regolamenti e provvedimenti della pubblica autorità», riteniamo si dovrebbero sopprimere le parole: «ordini e atti di autonomia privata», in quanto suscettibili di interpretazioni equivocate. Per il resto, a parte questa osservazione importante, e pur rimanendo dell'idea che l'intero articolo andrebbe abrogato, riteniamo che il testo al nostro esame contenga alcuni provvedimenti utili per chiarire un punto molto delicato della normativa, un problema che sarebbe meglio risolvere perché in casi come questo fare chiarezza aiuta il Paese. Fatte queste osservazioni, siamo disponibili ad approvare unitariamente (per quello che ci riguarda) il testo di questa riformulazione.

Per quanto concerne l'articolo 2-bis, se nei prossimi giorni perverranno nuove formulazioni le studieremo, Presidente. Comunque siamo orientati per il mantenimento dello stralcio, soprattutto per i rilievi istituzionali che tale norma comporterebbe nel sistema delle autonomie, nelle Regioni e nelle loro competenze, pur apprezzando molto, lo voglio ribadire, lo sforzo che è stato fatto, al quale non siamo rimasti insensibili e del quale comprendiamo anche gli effetti.

PRESIDENTE. Vorrei formulare un'ulteriore riflessione sull'articolo 2-bis. Se è corretta l'interpretazione secondo la quale gli enti bilaterali e le università dovrebbero svolgere un lavoro integrativo e di supporto, come ci è stato detto dal ministro Sacconi, credo si dovrebbe riflettere su una migliore specificazione del ruolo di tali enti. Infatti, se il ruolo dell'ente bilaterale e delle università è indirizzato verso un maggiore controllo e contrasto agli infortuni sul lavoro, questo sicuramente può rappresentare un elemento accrescitivo. Laddove, al contrario, tale ruolo si dovesse immaginare come sostitutivo dovremmo compiere un'ulteriore riflessione, posto che, con tutto il rispetto per la qualità dei soggetti che compongono

in particolare gli enti bilaterali e in base alla nostra conoscenza di altre realtà emanazione delle forze sociali, spesso costoro non avendo la necessaria competenza tecnico-professionale non sono in grado di rappresentare al meglio le problematiche per le quali vengono chiamati a svolgere la loro azione.

Su questo punto, dove non si è riusciti a trovare una formula che potesse soddisfare le esigenze di tutti i colleghi della Commissione – e lo comprendo benissimo – tengo a ribadire la mia posizione personale. Questo per fare in modo che si possa tener presente anche tale aspetto, oltre a tutto il resto che ci siamo detti, nella lettura che farà il Governo, come contributo nel momento in cui si dovranno ridefinire il presente ed altri articoli, dopo aver sentito le Commissioni permanenti di merito. A mio modesto parere, non si tratta di un aspetto secondario, perché, come ho appena detto, in base alla nostra conoscenza di altre realtà di emanazione delle forze sociali, spesso i soggetti che devono occuparsi di materie specifiche, non avendo la necessaria competenza, non sono in grado di rappresentare al meglio le problematiche per le quali vengono chiamati a svolgere la loro azione.

Si tratta di un'ulteriore raccomandazione, che ovviamente rappresenta il mio pensiero su questo tema: voglio augurarmi che anche detto aspetto possa essere tenuto presente.

**NEROZZI (PD).** Signor Presidente, condivido quanto lei ha detto. In merito vorrei aggiungere che, a mio avviso, su tale questione il Governo dovrebbe riflettere. Va fatto un ragionamento circa possibili interferenze con le competenze delle Regioni, dal momento che ci stiamo avviando verso un mondo federalista. È questo il motivo profondo e primo che ci fa parlare di stralcio di tale norma, proprio perché l'articolo 2-bis assegna agli enti paritetici attribuzioni che sono in contrasto con tale disegno e che potrebbero far nascere possibili interferenze con le competenze delle Regioni.

Dal momento che il problema non riguarda solo noi, ma il rapporto tra Stato e Regioni, che è più complessivo, si dovrebbe dare luogo ad una riflessione più approfondita relativamente al ruolo degli enti bilaterali.

**ROILO (PD).** Signor Presidente, vorrei soffermarmi brevemente sull'articolo 2-bis, che, come già accennava il senatore Nerozzi, abbiamo cercato di approfondire adeguatamente, al fine di proporre alcune soluzioni alternative. Sempre allo scopo di approfondire l'argomentazione (ma senza voler arrivare direttamente alle conclusioni, come si è sempre fatto in questa Commissione e in particolare su questo provvedimento), l'ostacolo che abbiamo incontrato, e che a mio avviso al momento è insormontabile, riguarda il concetto di presunzione di conformità.

Ovviamente anche noi abbiamo fatto approfondimenti di natura tecnica e non di carattere politico, posto che su questa materia in particolare ritengo che l'approfondimento debba essere, in prima battuta, necessariamente di tipo tecnico. Da più parti ci è venuta la risposta che alle prescri-

zioni deve corrispondere un'osservanza; in altre parole, la presunzione di osservanza alle prescrizioni previste nel Testo unico è un concetto che non può essere inteso in senso assoluto (come lei, Presidente, ci ha fatto notare in precedenza). La conformità alle prescrizioni previste dal Testo unico o c'è o non c'è, ma presumere che ci sia non prova proprio niente e rischia di ingenerare confusione.

Per quanto riguarda poi gli enti bilaterali, signor Presidente, si possono fare due osservazioni, la prima delle quali già fatta da lei: quali titoli hanno gli enti bilaterali per esprimere una certificazione di conformità su questa materia? Lasciamo stare le università, che rappresentano un altro problema; in gioventù ho fatto parte di qualche organismo paritetico territoriale e mi sono reso conto che ci vuole competenza, non essendo assolutamente sufficiente la buona volontà. Altro aspetto da sottolineare è che sarebbe più corretto assegnare un compito di questa natura a soggetti terzi, non privati, e non a parti addirittura coinvolte nelle attività soggette a controllo.

Ecco dunque le difficoltà che abbiamo incontrato esaminando tale articolo, alla ricerca di possibili indicazioni diverse da quelle ivi contenute. Vedremo se sarà possibile trovare delle soluzioni nel corso della discussione che svolgeremo noi e in particolare la Commissione preposta, con l'ausilio ed il contributo del Governo, il quale dovrebbe partecipare all'approfondimento di questi temi.

DONAGGIO (PD). Signor Presidente, come ha detto il senatore Nerzozzi, nell'apprezzare lo sforzo che stiamo tutti facendo per dare a questa parte del testo una soluzione che sia la più consona e soddisfacente possibile, anche con riguardo ai compiti cui vengono chiamati i vari organismi, credo vada fatta in particolare una sollecitazione affinché si eviti che la figura del controllore coincida con quella del controllato. C'è sempre stato questo limite ogni qualvolta si sono evocati gli enti bilaterali. Non è una novità il tirarli in campo per supplire a compiti di solito affidati ad istituzioni pubbliche. Ricordo, infatti, che fu esattamente questa la discussione relativa all'applicazione della legge n. 30 del 2003 per quanto riguarda lo svolgimento ed il controllo delle attività di collocamento; anziché affidare tali attività alle agenzie per l'impiego, che devono garantire specifiche procedure di pari opportunità nella costruzione dell'accesso al lavoro, anche in quel caso si tendeva ad uscire per la tangente affidando agli enti bilaterali il collocamento. Va da sé che si creava una coincidenza con la figura di chi poi doveva controllare che venissero rispettate determinate procedure.

Anche qui si cerca di compiere la stessa operazione, cioè far coincidere la figura del controllore con quella del controllato. A mio avviso, non basta raccomandare che si tratti di soggetti competenti; questo è ovvio, dovrebbe essere sempre così: quando si chiama qualcuno a far parte di organismi che hanno competenze specifiche dovrebbe essere normale affidare questi compiti a persone che sanno di cosa parlano. Purtroppo alle volte ciò non accade ed il fatto di esplicitarlo sottolinea come di questi

organismi spesso facciano parte persone che non sono chiamate per le loro specifiche competenze.

C'è però un altro problema. Qualora il Governo scelga di introdurre una università o un ente bilaterale, qualsiasi loro atto dovrà essere sottoposto all'organismo pubblico di vigilanza sulla sicurezza; diversamente non sarebbe possibile capire chi svolge i compiti di intervento e controllo. Considerando inoltre che ci stiamo occupando di atti di tipo tecnico, che definiscono una serie di documentazioni e di rilevamenti, ritengo vada comunque sollecitato un collegamento con l'ente pubblico poiché il lavoro sulla prevenzione non può essere considerato un fatto solo privato.

Per questo motivo bisogna fare in modo che la formulazione finale del testo al nostro esame preveda una funzione di controllo e soprattutto di sanzionamento preventivo delle irregolarità più che di intervento successivo, perché in quest'ultimo caso si creerebbe confusione e l'organismo predisponente finirebbe per diventare competente a controllare e certificare se stesso. Personalmente considero scontato che gli addetti ai lavori debbano essere persone competenti, ma ritengo anche che la funzione di controllo, di verifica e di attestazione della corretta applicazione delle norme, debba essere effettuata da un punto di vista tecnico. Per fare ciò è necessario acquisire una documentazione tecnica che sia conforme ai principi della prevenzione, in modo da garantire la sicurezza.

Dunque, anche se si tenta di rovesciare l'*iter* procedurale previsto dalla norma, si deve fare in modo che sia un soggetto terzo a svolgere le verifiche necessarie per garantire la conformità alle norme di prevenzione e di sicurezza. Tale soggetto dovrebbe essere un organismo pubblico preposto al controllo, che possa stabilire chi deve controllare cosa, posto che l'eterno dilemma per la costruzione della sicurezza riguarda, alla fine, proprio l'attribuzione delle responsabilità. Gli altri organismi di natura privatistica possono magari avere una funzione di supporto. Si tratta di un problema con il quale si scontrano tutte le cause intentate su questioni di sicurezza ed è molto difficile arrivare a giudizi che individuino in maniera chiara chi doveva preventivamente garantire il rispetto delle norme.

Per questo motivo ritengo che il testo si possa anche riformulare ma in modo tale da contenere elementi di certezza. Senza contare che essendo la nostra una Commissione d'inchiesta dobbiamo sapere, nel momento in cui fossimo chiamati ad indagare su un determinato infortunio, chi sono i responsabili cui rivolgerci per svolgere in maniera corretta il ruolo e l'attività che il provvedimento istitutivo di questa Commissione ci ha assegnato. Per fare questo è necessario conoscere con certezza le funzioni dei soggetti responsabili della sicurezza, che per noi rappresentano un'interfaccia che ci permette di intervenire nel momento in cui ve ne fosse bisogno, cioè di fronte ad un evento per il quale si debbano ricostruire le responsabilità, anche come sostegno alla certezza del giudizio.

In questo senso ritengo che l'attenzione e l'interesse di una Commissione come la nostra debba concentrarsi sui soggetti, quelli di natura privatistica ma soprattutto quelli di natura pubblica, e sulla certezza del ruolo che essi sono chiamati a svolgere in questo processo.

PRESIDENTE. A questo punto, colleghi, possiamo passare alla Commissione di merito e al Governo il nostro lavoro, le nostre riflessioni e i nostri approfondimenti.

Vi ringrazio per il contributo e dichiaro concluse le comunicazioni in titolo.

*I lavori terminano alle ore 14,50.*