

## COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DEGLI INFORTUNI SUL LAVORO CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLE COSIDDETTE "MORTI BIANCHE"

MARTEDÌ 17 APRILE 2012

**101ª Seduta**

Presidenza del Presidente

**TOFANI**

*Assistono alla seduta ai sensi dell'articolo 23, comma 6, del Regolamento interno, i collaboratori dottoressa Varinia Cignoli, dottoressa Francesca Costantini, maresciallo capo Giovanni Maceroni e l'avvocato Massimiliano Silveti.*

*Interviene il ministro del lavoro e delle politiche sociali, professoressa Elsa Fornero.*

*La seduta inizia alle ore 14,20.*

### **SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI**

Il presidente **TOFANI** avverte che sarà redatto e pubblicato il resoconto stenografico della seduta e propone altresì di attivare, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, del Regolamento interno della Commissione, il circuito audiovisivo. Non facendosi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

### **Audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, professoressa Elsa Fornero**

Il presidente **TOFANI** ringrazia il ministro Fornero per la disponibilità e la sollecitudine con la quale ha accolto l'invito per l'odierna audizione. Il tema principale è quello di fare il punto sullo stato di attuazione del decreto legislativo n. 81 del 2008 (Testo unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro): secondo una ricognizione compiuta dal Servizio studi del Senato, i cui risultati sono stati comunicati anche agli Uffici del Ministero del lavoro, nel decreto vi sono 39 articoli, per un totale di 55 disposizioni, che contengono rinvii all'emanazione di decreti attuativi. Di tali decreti, solo una minima parte risulterebbe già emanata, mentre per le disposizioni ancora prive di decreti occorre verificare lo stato dell'arte caso per caso.

Le norme per le quali mancherebbero ancora i decreti attuativi sono molto eterogenee, sia come livello di complessità che come tipologia di settori interessati. Tra di esse vi sono comunque questioni molto rilevanti come il Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP) o il Fondo di sostegno alla piccola e media impresa, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali e alla pariteticità (che si lega anche alla questione dell'anagrafe dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza).

Evidenzia che in alcuni casi i ritardi nell'attuazione sono significativi: il SINP si sarebbe dovuto avviare entro 180 giorni dall'entrata in vigore del Testo unico, mentre sono passati quattro anni. Certamente ritardi e difficoltà non sono ascrivibili all'attuale Governo, ma chiede uno sforzo per aiutare a definire in tempi rapidi questo processo di completamento del Testo unico.

Il Ministro **Elsa FORNERO** ringrazia a sua volta per l'invito. Anche se l'attività del Ministero è stata negli ultimi tempi necessariamente molto assorbita dal progetto di riforma del mercato del lavoro, ribadisce che la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e, quindi la collaborazione con la Commissione d'inchiesta, rimangono un obiettivo fondamentale del Governo, anche in un periodo di crisi come l'attuale, quando le difficoltà economiche potrebbero indurre alcuni operatori ad abbassare le tutele e le precauzioni in questo campo. Il ripetersi di gravi incidenti sul lavoro anche recenti come quelli di Torino, dimostra invece l'attualità del problema.

Si sofferma quindi sulle questioni poste dalla Commissione nell'invito per l'odierna audizione. Per quanto concerne le misure di attuazione del Testo unico, gli Uffici del Ministero indicano che l'ottanta per cento del lavoro è ormai completato e si ripropongono di concluderlo definitivamente entro l'anno. La divergenza rispetto alla ricognizione trasmessa dalla Commissione può dipendere da diverse metodologie utilizzate: gli Uffici sono comunque disponibili a fornire tutte le informazioni necessarie. Il sistema dei soggetti istituzionali preposti alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro

è completato: richiama in particolare la Commissione per l'interpello, la Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro, che ha svolto 32 riunioni affrontando temi di grande rilevanza come le linee guida sulla valutazione dello *stress* lavoro correlato e le lavorazioni negli ambienti confinati.

In relazione al SINP, ribadisce il carattere essenziale della banca dati, al fine di mappare con precisione il livello di rischio delle diverse attività economiche e di attuare le relative strategie di prevenzione. Il relativo schema di decreto è ormai definito e si trova all'attenzione del Consiglio di Stato, dopo aver già avuto il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni. Ci sono stati effettivamente dei rallentamenti a causa della complessità dell'*iter*, soprattutto per ciò che riguarda il carattere sensibile dei dati riguardanti gli infortuni e le malattie professionali, che ha richiesto la necessità di ottemperare alle indicazioni del Garante per la *privacy*. Il 19 aprile prossimo si terrà una riunione tra l'INAIL, in qualità di gestore della banca dati, e tutti gli altri soggetti istituzionali e sociali coinvolti, proprio per definire tali aspetti.

Fa presente come questo processo possa trarre giovamento anche dall'esperienza del professor Massimo De Felice, da lei recentemente nominato, in accordo con il Ministro dell'economia, Commissario straordinario dell'INAIL e proposto altresì come Presidente dell'Istituto. Sottolinea l'alto profilo e l'alta competenza del professor De Felice, malgrado le polemiche immotivate che hanno accompagnato tale scelta, di cui evidenzia la trasparenza e la correttezza. Nega infine presunti intenti di privatizzazione dell'INAIL, che resterà l'unico ente assicuratore pubblico degli infortuni sul lavoro.

In merito all'anagrafe dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, nella riunione del 19 aprile si affronterà anche la questione delle modalità di accesso alla relativa banca dati. Richiama poi l'altro tema sollevato dalla Commissione della formazione sulla sicurezza sul lavoro nell'ambito della riforma del mercato del lavoro. E' certamente vero che in tale progetto non è stato dato uno spazio esplicito a questo tipo di formazione, ma vi è comunque la disponibilità ad inserirlo qualora non sia già previsto in altre norme, anche sulla base di proposte che dovessero venire dalla Commissione.

In ordine al funzionamento dei Comitati regionali di coordinamento, si tratta del tema più delicato. Poiché la tutela della salute e sicurezza sul lavoro è materia di legislazione concorrente, c'è un sistema di competenze necessariamente articolato che può creare sovrapposizioni tra Stato e Regioni e differenziazioni tra le stesse Regioni, anche in ragione della diversa capacità operativa dei singoli territori. Secondo una ricognizione effettuata dal Ministero, i Comitati regionali di coordinamento sono istituiti in tutte le Regioni, ma hanno un funzionamento purtroppo molto diverso: in alcuni casi le riunioni non avvengono con la cadenza minima trimestrale prevista, non sempre è stato creato l'Ufficio operativo o i Comitati provinciali o, ancora, in alcune riunioni a presiedere l'organismo è stato un funzionario amministrativo anziché il Presidente della Regione o un assessore delegato come previsto dalla normativa.

Si tratta quindi di una situazione complessa, che appare insoddisfacente ma sulla quale è difficile intervenire: conferma comunque la piena disponibilità a collaborare con la Commissione anche su questo tema.

In merito alle misure di attuazione del Testo unico già emanate, il Presidente **TOFANI** osserva che la differenza tra la ricognizione effettuata dal Servizio studi del Senato e gli Uffici del Ministero del lavoro potrebbe dipendere dal fatto che in molti casi l'*iter* dei provvedimenti sia ormai completato, ma manchi ancora l'atto formale.

Il Ministro **Elsa FORNERO** dichiara la propria ampia disponibilità a fornire informazioni dettagliate alla Commissione sull'*iter* dei decreti di attuazione da parte degli Uffici competenti, sia mediante audizioni dei funzionari preposti, sia mediante la trasmissione dei relativi documenti.

Il senatore **Vincenzo DE LUCA (PD)** ringrazia il Ministro per la sua disponibilità. Segnala che l'azione del Governo sul tema della salute e sicurezza sul lavoro può trovare utili spunti nell'ultima relazione intermedia della Commissione, sia per quanto riguarda il completamento dell'attuazione del Testo unico che per altri temi. In merito al ruolo dell'INAIL, fa presente che vi sono problemi e ritardi non solo nell'attività assicurativa ma anche in altri settori, come il completamento dell'incorporazione dell'ex ISPEL. A ciò si aggiungono i problemi più generali del numero sempre alto degli infortuni sul lavoro e dei ritardi nel funzionamento dei Comitati di coordinamento regionali. Chiede pertanto al Governo uno sforzo per accelerare il completamento dell'attuazione del Testo unico, atteso che manca ancora una coscienza elevata dei problemi della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro negli stessi enti preposti, al punto che taluni hanno addirittura proposto di istituire una Procura nazionale dedicata proprio a questo ambito: al di là delle valutazioni di merito, è un sintomo rivelatore.

Occorre quindi agire su questo fronte e la stessa riforma del mercato del lavoro ne potrà trarre giovamento.

La senatrice **DONAGGIO** (PD) sottolinea la necessità di inserire in maniera esplicita il tema della salute e della sicurezza sul lavoro nelle linee guida della riforma sul mercato del lavoro. Si tratta infatti di un tema essenziale, non derogabile, rispetto al quale non si possono ipotizzare contropartite economiche di alcun genere. Questo vale per tutte le forme di lavoro, anche per attività solitamente considerate allettanti perché molto remunerative come lo sport o lo spettacolo, dove però i lavoratori (atleti e artisti) sono spesso sottoposti a ritmi molto pesanti concentrati in una carriera di solito breve, il che aumenta i rischi e le disattenzioni, come testimonia la recente morte di un giovane calciatore. Essendo inaccettabile il ricatto tra posto di lavoro e sicurezza, occorre che alle norme si affianchi anche la necessaria cultura e consapevolezza politica. Chiede quindi al Ministro del lavoro di integrare le linee guida della riforma del mercato del lavoro con il tema specifico della sicurezza, di cooperare con la Commissione per chiarire la concreta ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, evitando rimpalli di responsabilità e di aumentare i controlli, eliminando altresì le possibili discrezionalità da parte dei funzionari ispettivi.

Il senatore **GRAMAZIO** (PdL) richiama i rischi legati al montaggio dei palchi per gli spettacoli, che aumenteranno inevitabilmente andando verso l'estate, quando si concentrano queste manifestazioni. Ricorda le morti dei giovani operai avvenute a Trieste e Reggio Calabria e la scoperta di numerosi lavoratori in nero addetti alle attività di montaggio nel corso di alcuni recenti controlli effettuati dalla Guardia di finanza. Sollecita quindi, come già fatto più volte in passato, un maggiore controllo da parte degli organi preposti sulle ditte che svolgono gli allestimenti (spesso pochi grandi operatori che controllano il mercato).

Ricorda infine l'iniziativa della Commissione per un prossimo convegno dedicato alla salute e sicurezza sul lavoro, di cui si è parlato anche nel recente incontro che una delegazione della Commissione ha avuto con il Presidente della Repubblica.

Il senatore **PARAVIA** (PdL) ringrazia il Ministro per la disponibilità a interloquire con la Commissione anche per un confronto dei dati e delle informazioni, al fine di evitare divergenze su temi così cruciali. Si dichiara poi personalmente contrario alla proposta di istituzione di una Procura nazionale sulla sicurezza del lavoro, che ritiene un modello di scarsa utilità e troppo legato alla vicenda giudiziaria ThyssenKrupp.

Non condivide inoltre il ruolo dell'INAIL come unico ente assicurativo per gli infortuni sul lavoro, posto che questo monopolio crea uno svantaggio competitivo per le imprese in termini di premi assicurativi nei confronti del resto della UE. Auspica che il Governo, al quale rinnova la sua stima, abbia su questo punto maggiore coraggio e capacità innovativa come ne ha avuta su altri fronti.

Il Presidente **TOFANI** evidenzia la centralità del problema dei Comitati regionali di coordinamento. Dopo che la Commissione aveva tentato con scarso successo un confronto su questo tema con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, ha deciso di verificare direttamente nei singoli territori regionali il funzionamento dei Comitati. Purtroppo la situazione emersa è grave, come è stato anche rappresentato al Capo dello Stato da una delegazione della Commissione nell'incontro dello scorso venerdì al Quirinale. Tranne alcune Regioni virtuose, i Comitati regionali di coordinamento nella maggior parte dei casi non funzionano come dovrebbero: a volte non si riuniscono, altre mancano le articolazioni provinciali previste, oppure ci sono sovrapposizioni con strutture coordinate dai Prefetti, né è stata mai fatta la relazione annuale stabilita per i Ministeri del lavoro e della salute. In ossequio al suo mandato istituzionale, la Commissione sente il dovere di segnalare questi problemi al Governo e al Parlamento perché se ne facciano carico. Occorre rivedere la competenza legislativa concorrente in materia di salute e sicurezza sul lavoro per restituirla allo Stato centrale, come accade del resto in altri Paesi europei pure d'impianto federalista come la Germania. Si tratta di una decisione essenziale anche per mettere a sistema le risorse degli organi di controllo, dove si trova spesso una prevalenza eccessiva di figure amministrative rispetto a quelle tecniche.

Il Ministro **Elsa FORNERO** sottolinea la difficoltà di procedere ad una revisione delle competenze legislative in materia di salute e sicurezza sul lavoro, essendo il processo di revisione costituzionale lungo e con forti resistenze. D'altra parte, la realtà del mondo del lavoro in Italia presenta differenze significative da un territorio all'altro, talora anche a causa della presenza di forme di illegalità, per cui è difficile ipotizzare una totale uniformità, anche se non è accettabile avere

differenze così forti nell'applicazione delle norme o delle procedure tra le varie Regioni. Su questo punto assicura un impegno forte del Ministero, così come conferma la disponibilità a valutare eventuali soluzioni al tema della revisione delle competenze legislative costituzionali che la Commissione o il Parlamento intendessero proporre.

In merito alle osservazioni del senatore Paravia, sottolinea che il fatto che il Governo non intenda privatizzare l'INAIL, non significa che non voglia affrontare la questione dei costi assicurativi per le imprese: da più parti è stato infatti posto il problema di un'eccessiva sperequazione e dispendiosità dei premi e c'è quindi l'impegno a rivedere la questione, in accordo con lo stesso INAIL.

Per quanto riguarda la questione dei megapalchi per i concerti sollevata dal senatore Gramazio, ha già posto il problema alla competente Direzione generale per le attività ispettive del Ministero, che ha confermato l'intenzione di intensificare i controlli, come peraltro avviene normalmente con l'approssimarsi della stagione estiva in cui aumentano le manifestazioni e quindi i potenziali rischi.

In risposta alla senatrice Donaggio, fa presente che il disegno di riforma del mercato del lavoro è già di per sé molto ampio e non sembrava quindi necessario inserire altri temi come quello della sicurezza sul lavoro che è già disciplinato in maniera compiuta dal Testo unico, per il quale infatti non sono state segnalate carenze normative, ma piuttosto di attuazione. Ove ciò non comporti dunque una duplicazione di norme già esistenti, si dichiara comunque disponibile a considerare eventuali integrazioni.

Nel ringraziare il senatore De Luca per aver positivamente sottolineato la collaborazione tra la Commissione e il Ministero, ribadisce la piena disponibilità in tal senso anche per lo scambio di informazioni con gli Uffici competenti.

Il presidente **TOFANI** ringrazia infine il Ministro e dichiara conclusa l'audizione in titolo.

*La seduta termina alle ore 15,30.*