CAMERA DEI DEPUTATI N. 1209-A

RELAZIONE DELLA XI COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO - EMIGRAZIONE - COOPERAZIONE - PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE - ASSISTENZA POST-BELLICA IGIENE E SANITÀ PUBBLICA)

(RELATORE **STORCHI**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 27 ottobre 1954 (*Stampato n. 320*)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
(RUBINACCI)

DI CONCERTO COL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(PELLA)

COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(AZARA)

COL MINISTRO DEL TESORO
(GAVA)

COL MINISTRO DEI TRASPORTI
(MATTARELLA)

COL MINISTRO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE
(SALOMONE)

E COL MINISTRO DELL'INDUSTRIA E COMMERCIO
(MALVESTITI)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 29 ottobre 1954

—

Delega al Governo a dettare norme in materia di assicurazione obbligatoria contro la silicosi e l'asbestosi

Presentata alla Presidenza il 16 dicembre 1954

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La richiesta che il Governo della Repubblica ha presentato al Parlamento per essere delegato ad emanare norme in materia di assicurazione obbligatoria contro la silicosi e l'asbestosi, trova ragione nella necessità ed urgenza di dare piena applicazione alla legge 12 aprile 1943, n. 455, che estese l'assicurazione per le malattie professionali alle due citate pneumoconiosi.

Ai fini della citata legge, per *silicosi*, deve intendersi « una fibrosi polmonare complicata o non a tubercolosi polmonare che, provocata da inalazioni di polvere di biossido di silicio allo stato libero, si manifesta particolarmente con bronchite ed enfisema e ripercussione sull'apparato circolatorio ed all'esame radiologico con disseminazione diffusa di ombre nodulari miliariformi, confluenti o no ».

È la tragica malattia specialmente dei minatori, siano essi addetti a lavori in miniere e cave in sotterraneo e nelle gallerie o anche in cave a cielo scoperto, ogni volta che essi vengano a contatto con roccia contenente silice libera, ma che colpisce anche i lavoratori addetti alla estrazione, taglio e lavorazione del gres e del granito, quelli delle industrie siderurgiche e metallurgiche nelle quali si usino materiali silicei, quelli addetti alla fabbricazione e lavorazione dei prodotti refrattari contenenti silice libera, della ceramica e in parte del vetro e così via

Per *asbestosi*, sempre ai fini della legge in oggetto, deve intendersi « una fibrosi polmonare che, provocata da inalazioni di polvere di amianto, si manifesta particolarmente con presenza negli alveoli, nei bronchioli e nel connettivo interstiziale di corpuscoli dell'asbestosi con tracheo-bronchite ed enfisema, ed all'esame radiologico con velatura del campo polmonare o con striature ed intrecci reticolari più o meno intensi, maggiormente diffusi alle basi ».

Vanno soggetti all'asbestosi i lavoratori addetti alla estrazione e successive lavorazioni dell'amianto nelle miniere e nelle manifatture, così come in ogni altra lavorazione nella quale siano esposti alla inalazione di polveri di amianto.

Come già si è rilevato, la legge del 12 aprile 1943, n. 455, ha esteso alla silicosi ed all'asbestosi la particolare tutela prevista dall'articolo 3 del regio decreto 17 agosto 1935, n. 1765, per le malattie professionali, rendendone obbligatoria l'assicurazione. Però all'articolo 16 veniva autorizzato « il Governo del Re » ad emanare le norme per la sua attuazione e per il suo coordinamento con le altre leggi dello Stato, compito che non fu assolto e per il quale il Governo della Repubblica ha opportunamente inteso chiedere una nuova autorizzazione dal Parlamento, in conformità a quanto previsto dalla nostra Costituzione.

Ma la richiesta ora sottoposta al vostro esame non si limita a regolamentare le norme della legge in vigore in quanto per talune di esse introduce modifiche ed integrazioni intese a tener conto:

a) della estensione assunta in questi anni da talune lavorazioni per le quali è obbligatoria l'assicurazione;

b) delle accresciute conoscenze mediche in materia di silicosi ed asbestosi;

c) dello sviluppo delle norme assicurative e previdenziali rivolte ad assicurare una miglior tutela ed una più sensibile assistenza ai lavoratori colpiti.

A tale richiesta, l'altro ramo del Parlamento ha già dato alla unanimità la sua approvazione, dopo aver introdotto nel testo degli articoli particolari emendamenti, opportunamente modificando talune delle sue norme per migliorare ancor più il trattamento previdenziale fatto ai lavoratori interessati. Il relatore si augura che anche la Camera vorrà confortare col suo assenso le considerazioni favorevoli che egli si onora di fare, affinché il provvedimento possa nel più breve tempo possibile apportare ai lavoratori che lo attendono i suoi benefici effetti.

* * *

Le norme proposte, sulle quali in particolare verte la richiesta di delega, riguardano:

1°) *la disciplina delle visite mediche e il funzionamento del Collegio medico* (articoli 5. 6, 13, 14 della legge).

La legge 12 aprile 1943 ha stabilito l'obbligatorietà, a cura e spese del datore di lavoro, delle visite mediche al momento dell'assunzione e di quelle successive periodiche, ed ha concesso all'allora Ispettorato corporativo la facoltà di prescrivere visite di controllo per accertare lo stato di salute dei lavoratori. Si tratta di uno dei punti essenziali per la tutela del lavoratore ma che ha bisogno

del regolamento per poter divenire operante e dare così pratica esecuzione a quanto previsto dalla legge.

Così pure all'articolo 5 è prevista la possibilità per il lavoratore di chiedere un accertamento da parte di un Collegio medico (un rappresentante del lavoratore, uno del datore di lavoro, uno dell'Ispettorato), nel caso in cui intenda contestare quanto deciso dal medico che lo ha visitato, ma anche questa norma è rimasta inoperante per la mancanza di un regolamento che la traducesse in atto.

I punti *a*) e *b*) della richiesta di delega intendono provvedere a quanto rilevato, autorizzando il Governo ad emanare norme rivolte allo scopo di attuare un più efficace controllo dello stato di salute e della idoneità fisica dei lavoratori e a garantire il funzionamento dello speciale Collegio medico.

2°) *la rendita di passaggio* (articolo 10 della legge).

La rendita di passaggio di cui all'articolo 10 della legge 12 aprile 1943, consiste in una indennità da corrispondersi all'assicurato riscontrato affetto da conseguenze dirette di silicosi od asbestosi con inabilità permanente non superiore all'80 per cento, che abbandoni per ragioni profilattiche la lavorazione cui attendeva, e nella quale ha contratto la malattia, e si occupi in altra lavorazione o resti temporaneamente disoccupato.

È evidente la particolare importanza di questa rendita che taluno ha definito « di incoraggiamento » per il lavoratore che avverte i primi sintomi della silicosi, a passare ad altre lavorazioni.

Però la legge del 1943 ne limitava la corresponsione per un periodo da 6 mesi ad 1 anno, mentre nell'attuale provvedimento di delega tale periodo viene fissato ad 1 anno.

Inoltre ne stabiliva l'importo in misura proporzionale alla differenza in meno fra la retribuzione percepita nella lavorazione cui prima attendeva e quella percepita nella nuova lavorazione, ovvero alla retribuzione che il lavoratore percepiva prima della disoccupazione, mentre l'attuale disegno di legge al comma *c*) afferma assai opportunamente il criterio di rivedere la misura della rendita di passaggio per adeguarla alle necessità economiche dei lavoratori che abbandonano le lavorazioni morbigene, così come stabilisce che le nuove norme dovranno assicurarne la corresponsione « entro più brevi termini ». La rendita di passaggio è, difatti, un soccorso d'urgenza e come tale deve essere regolamentata.

3°) *il limite minimo di inabilità permanente.*

L'articolo 7 della legge 12 aprile 1943 stabilisce che le prestazioni assicurative sono dovute in tutti i casi di silicosi e di asbestosi da cui sia derivata la morte ovvero una inabilità permanente superiore al 33 per cento.

Tale limite è indubbiamente troppo elevato ed a ragione al comma *d*) viene proposto di ridurlo dal 33 al 20 per cento in conformità a quanto disposto per le altre malattie professionali dalla legge 15 novembre 1952, n. 1767.

4°) *il regime di revisione.*

Lo stesso comma *d*) del disegno di legge propone di modificare il regime di revisione dell'inabilità rispetto a quello attuale stabilito all'articolo 25 della legge 17 agosto 1935, n. 1765 (e cioè una revisione annuale per i primi 4 anni, una per i tre anni successivi, una per gli altri tre e poi nessun'altra).

La modifica è intesa nel senso già precisato dalla Commissione del Senato, di concedere la revisione annuale della rendita di inabilità per un periodo di dieci anni.

5°) *l'adeguamento del salario base.*

Come è noto, la liquidazione delle prestazioni assicurative è fatta in proporzione alla retribuzione effettivamente corrisposta all'assicurato, sia in denaro che in natura nei dodici mesi precedenti all'infortunio o all'insorgere della malattia professionale, col limite massimo delle 300.000 lire annue (articolo 39 della legge 17 agosto 1935, n. 1765). A parte la questione del limite massimo che si riferisce al trattamento generale fatto a tutti gli infortunati, tale norma ha bisogno di essere riveduta in modo particolare per quanto riguarda lo speciale rischio della silicosi e dell'asbestosi. Difatti, mentre per il lavoratore normale la scala del salario può dirsi ascendente (per lavori migliori, per maggior produzione, ecc.), per il silicotico essa è certamente discendente; dai lavori produttivi a quelli di sorveglianza e fino alla disoccupazione. Non solo, ma l'aggressione della silicosi alla capacità lavorativa del lavoratore che si manifesta lenta e quasi inavvertita nel diretto contatto con la silice libera, può esplodere anche dopo 10 o 15 anni dalla cessazione del lavoro prestato, cosicché quando il lavoratore matura il diritto alla prestazione assicurativa può trovarsi o già con salari più ridotti o addirittura senza un salario, o comunque può essere assai diverso, rispetto al costo della vita, il

valore del salario sul quale dovrebbe avvenire il computo della indennità.

In questi casi si pone il problema di quale debba essere il salario base ai fini della liquidazione delle sue prestazioni, ed è per questo che il disegno di legge, al comma *e*), fissa assai opportunamente il criterio che il sistema per la sua determinazione debba essere modificato, in modo da adeguarlo al particolare rischio della silicosi e dell'asbestosi.

6°) *la modifica della tabella A annessa alla legge 12 aprile 1943, n. 455.*

La legge più volte citata afferma all'articolo 1 che l'assicurazione obbligatoria per le malattie professionali è estesa alla silicosi e all'asbestosi « sempre che siano contratte nell'esercizio ed a causa delle lavorazioni specificate nella tabella annessa ».

Ora tale tabella ha bisogno di revisioni:

a) per quanto riguarda l'elenco delle lavorazioni e ciò allo scopo di includerne altre finora escluse, come per esempio le lavorazioni per i cementi, per le ceramiche, per la pietra pomice, ecc. (La frase del testo relativa alle « modifiche alle lavorazioni » deve infatti essere intesa nel senso di « modifiche all'elenco delle lavorazioni »). È evidente che la elencazione dovrà risultare tale da includere nella tutela assicurativa prevista dalla legge tutte le lavorazioni nella quali vi sia un effettivo rischio di silicosi o di asbestosi;

b) per quanto riguarda il periodo massimo di indennizzabilità dalla cessazione del lavoro, che si propone di aumentare dai 10 anni attuali a 15 anni.

In questo senso si esprime il comma *f*) del disegno di legge di delega.

7°) *le norme in materia di prevenzione.*

Uno degli argomenti di ben evidente importanza per quanto riguarda la silicosi e l'asbestosi, è quello della prevenzione. È un tema attorno al quale si sono appassionati tecnici e studiosi e per il quale l'E. N. P. I. ha dedicato in modo particolare la sua specifica competenza di studi e di ricerche così come ne ha dato prova in una serie di congressi e di pubblicazioni rivolte allo scopo di far avvertire la gravità del problema e i mezzi più adeguati per affrontarlo.

La legge del 1943, all'articolo 11, affermava che le disposizioni particolari concernenti le misure di prevenzione e di sicurezza tecniche e profilattiche, individuali e collettive e i termini della loro attuazione, sarebbero stati stabiliti da regolamenti speciali. Ma tali regolamenti non sono stati emanati, mentre appare non solo opportuno ma assolutamente necessario al fine di andare concretamente incontro ai lavoratori esposti al rischio, che ciò possa avvenire con la massima sollecitudine possibile.

Sotto questo aspetto il relatore, facendo riferimento alla prima parte del paragrafo in esame, esprime l'avviso che il Ministero del lavoro, anziché provvedere ad emanare norme transitorie in applicazione del regio decreto 14 aprile 1927, n. 530 (regolamento generale per l'igiene del lavoro), debba invece emanare il regolamento speciale in materia di silicosi ed asbestosi, secondo la descrizione datane dall'articolo 11 della legge del 1943. I poteri all'uopo necessari verranno dati dal Parlamento con l'approvazione del disegno di legge n. 1210 già votato dal Senato ed attualmente all'esame della Camera per la concessione appunto di una « delega al Potere esecutivo ad emanare norme generali e speciali in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro ». Fra queste norme speciali è certamente compreso il regolamento speciale di prevenzione per la silicosi e l'asbestosi. E poiché per questo regolamento speciale sono già stati svolti i necessari studi, il relatore confida che, una volta concessa la delega, la sua emanazione potrà sollecitamente avvenire in conformità del voto qui espresso

8°) *il Fondo speciale infortuni.*

Col testo unico 31 gennaio 1904, n. 51, è stato istituito presso la Cassa depositi e prestiti un Fondo speciale infortuni al quale, in base al regio decreto 17 agosto 1935, n. 1765 (articolo 70), sono state versate le somme riscosse per contravvenzioni alla legge sulla assicurazione obbligatoria per gli infortuni e le malattie professionali.

Il comma *h*) del disegno di legge propone che sia istituita una Sezione distinta di questo Fondo in relazione con l'assicurazione obbligatoria per la silicosi e l'asbestosi. Al Fondo affluiranno le somme riscosse per le ammende comminate in base all'articolo 2 dello stesso disegno di legge, e servirà per sovvenire, a mezzo di norme regolamentari da determinare:

a) gli assicurati o i loro superstiti in particolari condizioni;

b) i lavoratori emigrati rientrati in Patria e non aventi diritto alle indennità previste dalla legge 12 aprile 1943. Si tratterà in modo particolare dei minatori, come ad esempio quelli che rimpatriano dal Belgio dato che in questo paese la silicosi non è soggetta alla particolare tutela di cui alla legge per le malattie professionali.

9°) *le sanzioni a carico degli inadempienti.*

La legge del 1943 stabiliva la pena dell'ammenda per i violatori delle norme in essa contenute nella misura da lire 20 a 200 per ogni dipendente nei riguardi del quale sia avvenuta la violazione stessa, aggiungendo che l'importo complessivo non può, in ogni caso, superare le 10.000 lire.

Come è noto, con decreto legislativo 21 ottobre 1947, n. 1250, è stato elevato a otto volte l'importo originario delle sanzioni pecuniarie.

Ora il disegno di legge, all'articolo secondo, propone la pena dell'ammenda non superiore a lire 80.000 per la violazione delle norme emanate in virtù della delega, così da equiparare il trattamento di queste a quelle vigenti per la legge fondamentale del 12 aprile 1943.

* * *

Da quanto esposto e dall'esame dei due articoli di cui al disegno di legge in oggetto, risulta altresì che le condizioni stabilite dall'articolo 76 della Costituzione per l'esercizio della funzione legislativa sono da esso pienamente osservate. Difatti questo:

1°) stabilisce la *durata* della delega nel periodo di un anno;

2°) definisce l'*oggetto* della delega nel primo comma dell'articolo 1 elencando le norme nei confronti delle quali essa dovrà esplicarsi;

3°) enuncia nei commi dall'*a*, *b*, *c*, *d*, *e*, *f*, *g*, *h* dello stesso articolo 1, i *principi* e i *criteri* ai quali le norme delegate, dovranno ispirarsi.

* * *

Onorevoli colleghi ! Con la concessione al Governo della delega da esso richiesta per dettare norme in materia di assicurazione obbligatoria contro la silicosi e l'asbestosi, viene compiuto un altro notevole passo nel continuo progresso del nostro sistema assicurativo e previdenziale. Vero è che il grave problema della silicosi e dell'asbestosi può sollevare anche altre questioni relative a talune norme della legge originaria del 1943 o nel confronto con quella del 1952 sulle malattie professionali; ma non può esservi dubbio che i vantaggi che il disegno di legge di delega, con le sue disposizioni e i suoi criteri, arrecherà ai lavoratori decisamente migliorando e tanto notevolmente, le norme attualmente in vigore, sono così importanti e di così urgente realizzazione, che la XI Commissione del Lavoro e della Previdenza sociale confida nella più sollecita e integrale approvazione del testo proposto. E ciò nella piena convinzione che la delega è richiesta in conformità alle norme costituzionali, che essa corrisponde a criteri ed a esigenze di opportunità in quanto si riferisce a norme di natura prevalentemente tecnica, e soprattutto che essa renderà finalmente possibile la piena entrata in vigore di quanto disposto dalla legge 12 aprile 1943, n. 455, sulla assicurazione obbligatoria contro la silicosi e l'asbestosi con miglioramenti e innovazioni tali da rendere più efficace, sensibile e concreto l'aiuto della collettività verso quanti risultano colpiti da così gravi malattie.

STORCHI, *Relatore.*

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

—

ART. 1.

Il Governo della Repubblica su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto con il Presidente del Consiglio dei ministri e con il Ministro per l'industria ed il commercio, è autorizzato ad emanare, entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge, norme intese ad integrare o modificare quelle della legge 12 aprile 1943, n. 455, sull'estensione dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali alla silicosi ed all'asbestosi per le parti riguardanti la disciplina delle visite mediche dei lavoratori di cui agli articoli 5, 6, 13, 14 della legge anzidetta e il funzionamento del Collegio medico; la rendita di passaggio di cui all'articolo 10 della legge stessa; il limite minimo di inabilità permanente e il regime di revisione, l'adeguamento del salario base; la modifica della Tabella *A*, annessa alla citata legge; una disposizione transitoria per la prevenzione in materia; l'istituzione di una Sezione distinta del Fondo speciale infortuni (articolo 70 regio decreto 17 agosto 1935, n. 1765).

Le norme predette saranno inspirate ai seguenti criteri:

a) attuare un più efficace controllo dello stato di salute e della idoneità fisica dei lavoratori anche all'atto dell'entrata in vigore della legge delegata disciplinando le denuncie, registrazioni e notizie intorno alle lavorazioni e ai lavoratori.

b) far gravare la spesa del funzionamento del Collegio medico unicamente sull'Istituto nazionale della previdenza sociale e sull'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro;

c) assicurare la corresponsione, entro più brevi termini, della rendita di passaggio ai lavoratori colpiti dalle malattie anzidette, ed in misura più adeguata alle necessità economiche dei lavoratori assicurati che abbandonano le lavorazioni morbigene, e per un termine di almeno un anno;

d) ridurre dal 33 al 20 per cento il limite minimo di inabilità permanente, modificando il regime di revisione dell'inabilità;

e) adeguare al particolare rischio della silicosi e dell'asbestosi il sistema della deter-

DISEGNO DI LEGGE

DELLA COMMISSIONE

—

ART. 1

Identico.

minazione del salario base ai fini della liquidazione delle prestazioni assicurative;

f) ampliare il campo della tutela con la modifica della Tabella *A*, annessa alla legge 12 aprile 1943, n. 455, prolungando il periodo massimo di indennizzabilità a quindici anni ed apportando modifiche alle lavorazioni;

g) dettare una norma transitoria per l'applicazione del regio decreto 14 aprile 1927, n. 530, fino all'emanazione del Regolamento speciale di prevenzione per la silicosi e l'asbestosi;

h) istituire una Sezione distinta dal Fondo speciale infortuni presso la Cassa depositi e prestiti per assicurati o loro superstiti in particolari condizioni, o per lavoratori emigrati rientrati in Patria non aventi diritto alle indennità previste dalla legge 13 aprile 1943, n. 455.

ART. 2.

Per la violazione delle norme emanate in virtù della delega di cui all'articolo 1 della presente legge potrà essere stabilita la pena dell'ammenda non superiore a lire 80.000.

ART. 2.

Identico.