CAMERA DEI DEPUTATI N. **4925-A**

RELAZIONE DELLA XI COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

presentata alla Presidenza il 15 dicembre 1998

(Relatore: **STELLUTI**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 27 maggio 1998 (v. stampato Senato n. 2987)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE

(BURLANDO)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

(TREU)

CON IL MINISTRO DELLA SANITÀ

(BINDI)

CON IL MINISTRO PER LE POLITICHE AGRICOLE

(PINTO)

E CON IL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

(FLICK)

Delega al Governo in materia di sicurezza del lavoro nel settore portuale marittimo

---

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica
il 27 maggio 1998

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il disegno di legge n. 4925, approvato dal Senato, delega il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi in materia di sicurezza sul lavoro nel settore portuale marittimo. I decreti legislativi dovranno essere emanati entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, mentre le Commissioni competenti dovranno esprimere il parere entro 45 giorni dalla presentazione dei relativi schemi.

La delega è finalizzata ad adeguare la normativa vigente alle disposizioni previste dal decreto legislativo n. 626 del 1994. Il campo di applicazione riguarda i servizi espletati su mezzi di trasporto marittimo, su quelli abilitati alla pesca e nei porti.

Il provvedimento è volto ad assicurare il mantenimento delle condizioni previste dalla legislazione nazionale se più favorevoli alla sicurezza e alla salute dei lavoratori. Diverse sono le ragioni che giustificano questo provvedimento. Esse riguardano innanzitutto il fatto che il decreto legislativo n. 626 del 1994 prescrive che le norme di sicurezza riguardanti i mezzi di trasporto marittimo devono essere individuate per decreto ministeriale, tenendo conto della specificità del settore: questa modalità ne impedisce l'estensione alle norme sanzionatorie.

Va rilevato, inoltre, che non potendosi applicare le norme del titolo II del decreto legislativo n. 626 del 1994, relative ai luoghi di lavoro, per tale aspetto restano in vigore le norme specifiche del 1939, nonché quelle previste dai decreti legislativi n. 277 del 1991 e n. 77 del 1992 per l'esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici. Non è prevista la possibilità di adeguare con decreto le norme generali alle specificità del settore; vi è, infine, l'esigenza di definire la competenza ad irrogare le sanzioni amministrative e penali.

Tra i principi ed i criteri direttivi della delega va evidenziato quanto previsto alla lettera *b)* del comma 2 dell'articolo unico, volta a determinare obblighi e responsabilità relativamente alla valutazione dei rischi a bordo delle navi per quanto riguarda l'esposizione a piombo, amianto, rumore, agenti cancerogeni.

La lettera *c)* fissa criteri igienici e di abitabilità degli alloggi per gli equipaggi. La lettera *d)* definisce forme organizzative di sicurezza e cooperazione al processo di prevenzione. La lettera *e)* disciplina l'uso dei dispositivi di protezione individuale. La lettera *f)* fissa per il personale marittimo gli orari minimi di riposo e massimi di lavoro. La lettera *g)* individua le misure di sicurezza in presenza di condizioni particolari di rischio. La lettera *h)* assicura la formazione ed informazione degli equipaggi e nel porto, attraverso corsi anche obbligatori a seconda della tipologia di attività e di rischio a cui sono sottoposti i lavoratori. Infine, i punti *l)* e *m)* si riferiscono alle sanzioni amministrative e penali e definiscono gli organi competenti ad irrogarle.

In particolare il punto *l)* richiede di prevedere, ove necessario e non già previsto, sanzioni penali ed amministrative al fine di assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi. Giova rilevare che la delega al Governo in materia di sanzioni penali non è da considerarsi un fatto eccezionale, anzi è una prassi consolidata per quanto riguarda la materia lavoristica ed il recepimento di direttive comunitarie.

Le sanzioni penali saranno riservate alle infrazioni in materia di sicurezza ed igiene del lavoro, secondo le modalità previste dall'articolo 1, comma 1, della legge 6 dicembre 1993, n. 499, che prevede l'estinzione del reato in caso di rimozione delle cause, e dal capo II del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758: tali norme dovranno essere armonizzate con le disposizioni del titolo IX del decreto legislativo n. 626 del 1994.

Per quanto riguarda le infrazioni previste dalla citata legge n. 499 del 1993 non relative alla sicurezza ed igiene del lavoro, sono previste sanzioni amministrative che vanno da lire 500.000 a lire 200 milioni. Ad integrazione delle sanzioni penali ed amministrative considerate sarà prevista, nei casi più gravi, la facoltà da parte dell'autorità portuale, di revocare le autorizzazioni o le concessioni . Il punto *m)* prevede, infine, che le sanzioni amministrative vengano irrogate dall'autorità portuale, mentre le prescrizioni in materia penale sono attribuite alle ASL, come previsto dal decreto legislativo n. 758 del 1994; onde evitare sovrapposizioni e incoerenze fra i due soggetti, e solo per questa ragione, potrà essere individuato un organo di coordinamento.

Il testo del provvedimento è stato ampiamente esaminato dalla Commissione Lavoro della Camera, sottoposto alla valutazione delle Commissioni competenti per l'espressione del parere ed al Comitato per la legislazione.

Hanno espresso parere favorevole le Commissioni I, II, IV, IX e XII ed il Comitato per la legislazione. Sono state poste, tuttavia, talune condizioni ed osservazioni che, non modificando la sostanza della delega conferita al Governo, mirano a rendere più chiara e più appropriata la formulazione del testo. Esse potranno essere segnalate al Governo stesso, perché ne tenga conto in fase di stesura dei decreti legislativi di attuazione.

Onorevoli colleghi, il problema della sicurezza sul lavoro nel settore portuale marittimo viene purtroppo posto all'attenzione nostra e dell'opinione pubblica in circostanze troppo spesso tragiche. Gli incidenti sul lavoro sono sempre più frequenti, i casi di decesso ed invalidità grave non fanno più notizia, ma sono una dura realtà che tocca profondamente il corpo sociale del nostro Paese.

La cultura cinicamente produttivistica non può prevalere sull'attenzione alle condizioni di vita e di lavoro, relegando le misure di sicurezza semplicemente nel capitolo dei costi, misurandone l'impatto sulla produttività: la sicurezza nei luoghi di lavoro è un fatto di civiltà.

La legge di per sé non rappresenta la soluzione di tutti i problemi della salvaguardia dell'integrità fisica e psichica dei lavoratori, ma è lo spartiacque fra chi concepisce il lavoro come semplice fattore di produzione, un costo da comprimere il più possibile, e chi considera il lavoro una risorsa da valorizzare, una delle espressioni più nobili della condizione umana.

L'urgenza di approvare il provvedimento in esame, data la rilevanza e la delicatezza dell'argomento, è stata sottolineata ripetutamente dalle parti sociali e dai lavoratori del settore. Nei loro confronti, dobbiamo – con una sollecita approvazione – dare prova di una concreta assunzione di responsabilità.

Carlo STELLUTI, *Relatore*.

PARERE DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

rilevato in primo luogo che il ricorso allo strumento della delega legislativa comporta, ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione, la determinazione di princìpi e criteri direttivi cui il legislatore delegato dovrà attenersi, per cui non risulta congruo rimettere a quest'ultimo la fissazione di criteri, come invece fanno le lettere *f)* ed *i)* del comma 2;

rilevato altresì che la Commissione di merito non ha accolto nessuna delle condizioni e delle osservazioni contenute nei pareri delle altre Commissioni, alcune delle quali hanno incidenza – ed appaiono al Comitato appropriate – anche ai fini dei profili considerati dall'articolo 16-*bis,* comma 4, del Regolamento, quali la chiarezza e proprietà della formulazione del testo e l'efficacia di esso per il riordinamento della legislazione vigente;

ricordato, in proposito, che l'esigenza di una compiuta presa in considerazione, nell'attività referente, dei pareri espressi è stata sottolineata dal Presidente della Camera nella Circolare sull'istruttoria legislativa del 10 gennaio 1997;

considerata inoltre l'esigenza di evitare ogni rischio di sovrapposizione, come potrebbero profilarsi tra la normativa oggetto della presente delega e quella di carattere generale di cui al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione, riferita alla chiarezza ed alla proprietà della formulazione del testo:

al comma 2, lettera *a),* si prevede che i decreti legislativi debbano assicurare « il mantenimento delle condizioni previste dalla legislazione nazionale, ove più favorevoli alla sicurezza e alla salute dei lavoratori »: tale formulazione viene solitamente impiegata nelle disposizioni che recepiscono norme sovranazionali o che ad esse si adeguano, mentre nel disegno di legge in esame non sono contemplate direttive comunitarie o convenzioni cui dare attuazione.

PARERE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

all'articolo 1, comma 2, lettera *a)*, si segnala l'opportunità di sostituire le parole « garantire, in particolare, l'applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, come modificato dal decreto legislativo 19 marzo 1996, n. 242, sia a bordo delle navi che nei porti » con le seguenti: « predispone le misure idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, come modificato dal decreto legislativo 19 marzo 1996, n. 242, sia a bordo delle navi che nei porti », considerato che l'applicazione delle disposizioni del decreto legislativo n. 626 del 1994 compete all'autorità amministrativa.

PARERE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

La II Commissione,

esaminato il disegno di legge n. 4925;

sottolineata l'esigenza di pervenire, nella materia in esame, alla predisposizione di un testo unico che riordini e coordini in un solo provvedimento le diverse disposizioni vigenti;

considerata la necessità che il provvedimento di delega soddisfi il requisito della riserva di legge penale, altrimenti violato in caso di criteri vaghi o tali da lasciare un eccessivo spazio discrezionale all'Esecutivo nella individuazione delle specifiche disposizioni in materia penale;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

all'articolo 1, comma 2, lettera *l)*, siano soppresse le parole: « ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi »;

e con le seguenti osservazioni:

all'articolo 1, comma 2, lettera *l)*, valuti la Commissione di merito l'opportunità di indicare espressamente e non per rinvio ad altre disposizioni, il limite massimo e minimo delle pene edittali;

all'articolo 1, comma 2, lettera *m)*, valuti la Commissione di merito l'opportunità di chiarire che la competenza dell'organo di vigilanza per le prescrizioni in materia penale riguarda esclusivamente la sfera amministrativa, introducendo dopo le parole: « indicare la competenza » le parole: « amministrativa »;

all'articolo 1, comma 3, valuti la Commissione di merito l'opportunità di mantenere il riferimento al criterio della materia, per la individuazione delle Commissioni parlamentari competenti per il parere: la specificazione « per materia » potrebbe infatti considerarsi in violazione del principio costituzionale di riserva in favore dei regolamenti parlamentari.

PARERE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

all'articolo 1, comma 2, la lettera *h)* sia modificata aggiungendo, in fine, le seguenti parole: « , con le modalità di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *s)*, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626 », precisandosi così che l'esigenza di assicurare l'informazione e la formazione dei lavoratori del settore in materia di sicurezza e salute sul luogo di lavoro viene soddisfatta con le modalità già disciplinate dal decreto legislativo n. 626 del 1994, che prevede tali attività come obbligatorie e pone il relativo onere a carico dei datori di lavoro;

e con la seguente osservazione:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di introdurre un ulteriore criterio direttivo della delega volto a precisare che dall'attuazione della delega stessa non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

PARERE DELLA IX COMMISSIONE PERMANENTE

(TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI)

La IX Commissione,

considerato che:

la salute e l'integrità fisica dei lavoratori non possono non costituire interesse primario dello stato;

il decreto legislativo n. 626 del 1994, modificato dal decreto legislativo n. 242 del 1996 sulla sicurezza nei luoghi di lavoro non coglie la specificità del lavoro marittimo e portuale;

per quanto riguarda tale materia il Governo aveva provveduto ad emanare apposito provvedimento i cui contenuti, nel corso della discussione al Senato sono stati trasferiti nell'articolo 2 del decreto-legge n. 457, per essere successivamente soppressi dall'Assemblea, in adesione alle indicazioni formulate dal Comitato per la legislazione, in sede di conversione del decreto;

con il provvedimento di cui si tratta, si provvede a conferire sulla materia la potestà normativa al Governo, in virtù dell'elevata tecnicità della materia e dell'ampia incidenza della normativa comunitaria la cui attuazione è, in via generale, affidata alla potestà normativa dell'esecutivo;

il provvedimento è coerente con:

a) le disposizioni della legge 84 del 1994 e successive modificazioni sul riordino della normativa in materia portuale che, all'articolo 24 comma 3, autorizza il Governo ad emanare apposito regolamento contenente disposizioni in materia di sicurezza ed igiene del lavoro applicabili alle operazioni portuali e di riparazioni, trasformazione e manutenzione navale svolta in ambito portuale;

b) con il decreto legislativo n. 626 del 1994 che contiene disposizioni per l'emanazione di un decreto ministeriale atto a cogliere le esigenze peculiari del settore citato;

il contenuto del provvedimento appare idoneo a garantire l'emanazione di una normativa specifica per la sicurezza del lavoro marittimo e portuale integrata con la disciplina generale che:

1) garantisca l'applicazione del decreto legislativo n. 626;

2) individui obblighi e responsabilità in relazione alla valutazione dei rischi a bordo delle navi (esposizioni ad agenti chimici, fisici, biologici) con particolare riguardo per quelli esclusi, per il settore dei trasporti, dal decreto legislativo n. 277 del 1991;

3) fissi criteri relativi alle condizioni fondamentali per garantire la salute dei lavoratori (igiene e abitabilità degli alloggi degli equipaggi, mezzi personali di protezione, periodi minimi di riposo e di lavoro del personale marittimo);

4) assicuri l'informazione e la formazione del personale in funzione della prevenzione dei rischi;

5) delinei un adeguato sistema sanzionatorio assicurando una corretta ripartizione delle competenze pubbliche (autorità portuali, aziende sanitarie locali) in materia di vigilanza del comparto, prevedendo, per esigenza di certezza giuridica anche l'istituzione di un organo di mero coordinamento da istituire nell'ambito del generale sistema di coordinamento previsto dal decreto del Presidente del Consiglio del 5 dicembre 1997;

attraverso i decreti legislativi i cui schemi saranno trasmessi, per il parere, alle Commissioni parlamentari competenti, il provvedimento rende possibile l'attuazione di una era e propria riforma settoriale in un settore normativo in cui sono già vigenti norme di carattere generale introdotte in recepimento delle principali disposizioni comunitarie e delle prescrizioni OIL;

sottolineata l'urgenza e l'importanza del provvedimento;

delibera di esprimere

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA XII COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI SOCIALI)

La XII Commissione,

premesso che l'articolo 32 e l'articolo 35 della Costituzione tutelano la salute nell'interesse;

esaminato il disegno di legge n. 4925;

rilevata l'importanza del disegno di legge, che intende disciplinare un settore in cui è alta l'incidenza degli infortuni sul lavoro, che hanno conseguenze spesso invalidanti;

ritenuto inoltre che:

il disegno di legge non definisce con chiarezza le competenze e le responsabilità in ordine alla prevenzione, particolarmente importante in materia di sicurezza sul lavoro, e non fa riferimento al recente decreto legislativo 3 agosto 1998, n. 314, di attuazione della direttiva 94/57/CE, relativa alle disposizioni ed alle norme comuni per gli organi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi, con il rischio di sovrapposizione normativa;

è opportuno che i corsi di formazione siano resi obbligatori per gli equipaggi e per il personale portuale, vista l'importanza dell'informazione e della formazione in materia di sicurezza sul lavoro;

è, inoltre, opportuno superare le incertezze esistenti circa il riparto delle competenze tra autorità portuali e marittime ed aziende sanitarie locali in materia di vigilanza e controllo e sull'irrogazione delle relative sanzioni. In particolare, è necessario che le sanzioni amministrative non siano irrogate dall'autorità portuale che, ai sensi dell'articolo 6 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, è presente solo in alcuni porti, ma dall'autorità marittima, di cui all'articolo 14 della medesima legge n. 84, presente invece in tutti i porti;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

1) i principi e i criteri direttivi, di cui all'articolo 1, comma 2, definiscano con maggiore precisione le competenze delle USL e delle autorità portuali e marittime in ordine alle funzioni di prevenzione e controllo, prevedendo inoltre il coordinamento con le norme recate dal decreto legislativo 3 agosto 1998, n. 314;

e con le seguenti osservazioni:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di:

1) rendere obbligatori i corsi di formazione di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *h)*;

2) prevedere, in riferimento all'articolo 1, comma 2, lettera *m)*, la competenza dell'autorità marittima, in luogo dell'autorità portuale, per l'irrogazione delle sanzioni amministrative;

3) inserire nella delega il recepimento delle direttive comunitarie in materia di sicurezza, condizioni di vita e di lavoro nel settore portuale e marittimo alle quali non è stata ancora data attuazione nel nostro ordinamento (93/103/CE-95/21/CE-96/40/CE).

TESTO DEL DISEGNO DI LEGGE	TESTO DELLA COMMISSIONE
ART. 1.	ART. 1.
1. Il Governo è delegato ad emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti ad adeguare la vigente normativa sulla sicurezza e la salute dei lavoratori sul luogo di lavoro alle particolari esigenze dei servizi espletati sia sui mezzi nazionali di trasporto marittimo sia su quelli adibiti alla pesca, nonchè dei servizi svolti nei porti, comprese le operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi in ambito portuale, in coerenza con il decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, come modificato dal decreto legislativo 19 marzo 1996, n. 242.	*Identico.*
2. I decreti legislativi saranno informati ai seguenti princìpi e criteri direttivi:	
a) assicurare, in materia di sicurezza del lavoro, tutela della salute, formazione e prevenzione, il mantenimento delle condizioni previste dalla legislazione nazionale, ove più favorevoli alla sicurezza e alla salute dei lavoratori, e garantire, in particolare, l'applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, come modificato dal decreto legislativo 19 marzo 1996, n. 242, sia a bordo delle navi che nei porti, ivi comprese le attività di manutenzione e riparazione, salve le specificazioni e integrazioni contenute nei decreti legislativi di cui al comma 1, che in ogni caso non potranno comportare un abbassamento del livello di tutela previsto dalle predette disposizioni;	
b) determinare, sempre nel contesto della normativa di prevenzione vigente, anche gli obblighi e le responsabilità specifiche in relazione alla valutazione dei rischi a bordo delle navi relativamente alla esposizione ad agenti chimici, fisici e bio-	

logici ed in particolare a piombo, amianto, rumore ed agenti cancerogeni;

c) fissare i criteri relativi alle condizioni di igiene e di abitabilità degli alloggi degli equipaggi;

d) definire le forme organizzative di sicurezza e le forme di cooperazione degli equipaggi al processo prevenzionale;

e) dettare le disposizioni generali sull'impiego dei mezzi personali di protezione;

f) fissare, relativamente al personale marittimo, i criteri relativi ai periodi minimi di riposo e massimi di lavoro;

g) dettare le misure di sicurezza in presenza di condizioni particolari di rischio;

h) assicurare l'informazione e la formazione degli equipaggi, nonchè del personale addetto alle attività nell'ambito del porto, tramite l'istituzione di corsi specifici di formazione, anche obbligatori;

i) prevedere i criteri per il rilascio di certificazioni e attestazioni dell'avvenuta formazione del personale marittimo e del personale addetto alle attività nell'ambito del porto;

l) salva l'applicazione delle norme penali vigenti, ove necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, prevedere sanzioni amministrative e penali per le infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi. Le sanzioni penali saranno riservate alle infrazioni in materia di sicurezza del lavoro ed igiene in conformità del disposto e secondo i criteri di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a)*, numero 3), e lettera *b)*, numero 1), numero 2) e, limitatamente al primo periodo, numero 3) della legge 6 dicembre 1993, n. 499, ed al Capo II del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, e tenendo conto della necessità di armonizzare la disciplina rispetto a quella prevista dal titolo IX del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni ed integrazioni. Per le infrazioni che non rientrano nella previsione della predetta

legge n. 499 del 1993, nelle parti sopra richiamate, e dunque che non attengono a violazioni di norme di sicurezza e di igiene, potranno essere previste sanzioni amministrative in ragione di una somma non inferiore a lire cinquecentomila e non superiore a lire duecento milioni. Ad integrazione delle sanzioni penali ed amministrative potranno essere previste misure interdittive quali la revoca da parte della autorità portuale di autorizzazioni o concessioni, limitatamente ai casi più gravi;

m) individuare nell'autorità portuale l'organo competente ad irrogare le sanzioni amministrative. Per quanto riguarda le prescrizioni in materia penale, indicare la competenza esclusivamente nell'organo di vigilanza previsto dall'articolo 19, comma 1, lettera *b),* del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758. Al fine di assicurare la coerenza degli interventi e di evitare sovrapposizioni, può essere individuato un organo di mero coordinamento per le aree e i settori considerati nei decreti legislativi di cui al comma 1, nell'ambito delle competenze generali di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 1997, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 29 del 5 febbraio 1998.

3. Gli schemi di decreti legislativi sono trasmessi alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica affinchè su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, entro quarantacinque giorni dalla data di ricezione degli schemi stessi. Decorso inutilmente il termine suindicato, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.