



Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia

DOC XXII, n. 6

Dossier n° 21 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
31 marzo 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

DOC:	XXII, n. 6
Titolo:	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati
Iniziativa:	Parlamentare
Commissione competente :	XI Lavoro

Contenuto

La proposta in esame prevede l'istituzione, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione e per la durata della XIX legislatura, di una **Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati (articolo 1)**.

Composizione e costituzione

La proposta prevede che la Commissione sia composta da **20 deputati**, scelti dal Presidente della Camera, anche tenendo conto della specificità dei compiti assegnati alla Commissione, **in proporzione** al numero dei componenti i gruppi parlamentari, assicurando comunque la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare e garantendo, per quanto possibile, l'equilibrio tra i sessi (**articolo 2, comma 1**).

Analoga previsione circa l'equilibrio di genere nella composizione della Commissione è contenuta anche nell'articolo 4 della [Legge n. 12 del 9 febbraio 2023](#), istitutiva di una "Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere".

Entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, il Presidente della Camera convoca la Commissione per la costituzione dell'**Ufficio di presidenza** composto dal Presidente, da 2 vicepresidenti e da 2 segretari (**articolo 2, commi 3 e 4**).

Nell'elezione del Presidente, se nessuno riporta la maggioranza assoluta dei componenti della Commissione, si procede al **ballottaggio** tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o va al ballottaggio il più anziano di età (**articolo 2, comma 5**).

La Commissione elegge al proprio interno **due vice presidenti e due segretari** con il sistema del voto limitato. Ciascun componente scrive sulla propria scheda un solo nome e risultano eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o va al ballottaggio il più anziano di età (**articolo 2, comma 6**).

Si prevede, inoltre, che la Commissione sia **rinnovata dopo il primo biennio** dalla sua costituzione, con la possibilità di conferma dei propri componenti, e che riferisca alla Camera dei deputati annualmente, con singole **relazioni** o con relazioni generali, o ogniqualvolta ne ravvisi la necessità e, comunque, al termine dei propri lavori (**articolo 2, commi 7 e 8**).

Si fa presente che analoga Commissione, denominata "Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro", è stata istituita dal Senato con delibera del 22 marzo 2023.

Compiti

La proposta individua i seguenti **compiti (articolo 3)** della Commissione di inchiesta:

- approfondire la **conoscenza** della dimensione **del fenomeno degli infortuni sul lavoro**, con particolare riguardo al numero di incidenti mortali, di malattie e di invalidità, verificando e quantificando l'esistenza di eventuali differenze tra le vittime con specifico riguardo al genere di appartenenza, al territorio di ubicazione del luogo di lavoro, all'età, al settore lavorativo, al tipo contrattuale e al tipo aziendale e/o societario;

- individuare le principali **cause degli infortuni sul lavoro**, con particolare riguardo all'incidenza dei fenomeni di interposizione illecita, somministrazione irregolare di manodopera, di sfruttamento, della pratica del lavoro sommerso e irregolare e del controllo di imprese da parte di organizzazioni criminali;
- accertare il livello di **applicazione** delle norme antinfortunistiche e l'**efficacia** della **legislazione vigente**;
- verificare l'efficacia dei **controlli** svolti dagli organi **ispettivi**;
- quantificare il **costo degli infortuni sul lavoro** e la relativa incidenza sulla finanza pubblica;
- valutare gli eventuali casi di **presenza di minori** nei luoghi di lavoro, con particolare riguardo ai minori che provengono dall'estero, nonché le misure adottate per la protezione degli stessi nei casi di esposizione a rischi di infortunio;
- individuare eventuali **misure**, di natura legislativa e amministrativa, finalizzate ad accrescere l'efficacia della **prevenzione** e ad **attenuare gli effetti degli infortuni**;
- valutare la **congruità delle provvidenze e degli interventi di assistenza** previsti dalla normativa vigente in favore dei lavoratori e dei loro familiari in caso di incidente mortale, malattia e invalidità e infortunio sul lavoro;
- analizzare i casi di **sfruttamento o di minor tutela della salute e sicurezza** nei luoghi di lavoro nell'ambito della **intermediazione di manodopera**.

Poteri e limiti

La proposta in esame disciplina i **poteri e limiti della Commissione**.

La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. Essa non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione, nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale (**articolo 4, comma 1**).

Per quanto concerne le **testimonianze** davanti alla Commissione, si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 372 del codice penale (**articolo 4, comma 2**).

Il provvedimento dispone la **non opponibilità** alla Commissione, limitatamente all'oggetto delle indagini di sua competenza, del **segreto d'ufficio, professionale e bancario**, precisando altresì che è sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato (**articolo 4, comma 3**).

La Commissione può ottenere **copie di atti e documenti** relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti in deroga all'articolo 329 c.p.p. che copre con il segreto gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare - motivando il ritardo con apposito decreto e solo per ragioni di natura istruttoria - la trasmissione degli atti e documenti richiesti. Il decreto ha efficacia per 30 giorni e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. L'autorità giudiziaria può trasmettere copie di atti e documenti anche di propria iniziativa (**articolo 5, comma 1**).

Il testo prevede che la Commissione garantisca il mantenimento del **regime di segretezza** (Regime di segretezza) degli atti così trasmessi coperti da segreto, specificando, inoltre che, debbano essere coperti dal segreto i nomi, gli atti e i documenti che riguardino procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari (**articolo 5, comma 2**). Inoltre, alla Commissione viene assegnato il potere di stabilire quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione a esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso (**articolo 5, comma 3**).

La proposta di inchiesta prevede altresì (**articolo 6**), come di consueto, che i componenti della Commissione, i funzionari, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio, siano tenuti all'**obbligo del segreto**, anche dopo la cessazione dell'incarico, su tutti gli atti e i documenti che la Commissione ha acquisito ai fini dell'inchiesta e soggetti al regime di segretezza.

Organizzazione interna e copertura delle spese

La proposta demanda la disciplina dell'attività e del funzionamento della Commissione ad un **regolamento** interno da approvare prima dell'inizio dei lavori (**articolo 7, comma 1**).

Viene affermato il principio della **pubblicità delle sedute** della Commissione, ferma restando la possibilità di disporre diversamente (**articolo 7, comma 2**). La Commissione può inoltre avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le **collaborazioni** ritenute necessarie (**articolo 7, comma 3**). Per l'espletamento delle funzioni della Commissione si prevede che essa fruisca di personale, locali e strumenti operativi posti a disposizione dal Presidente della Camera (**articolo 7, comma 4**).

Le spese per il **funzionamento** della Commissione sono determinate, nel limite massimo di 35.000 euro per il 2023 e di 75.000 per ciascuno degli anni successivi, a carico del bilancio interno della Camera (**articolo 7, comma 5**).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

In base all'articolo 82 della Costituzione, ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

La materia, attenendo quindi all'esercizio di un potere costituzionale delle Assemblee parlamentari, appare riconducibile alla **disciplina degli "organi dello Stato"**, riservata dall'articolo 117, secondo comma, lettera f), della Costituzione all'esclusiva competenza legislativa statale.

Rispetto degli altri principi costituzionali

L'**articolo 82 Cost.** prevede che ciascuna Camera possa disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

L'istituzione della Commissione di inchiesta può essere deliberata anche da una sola Camera, con atto non legislativo. Nella storia parlamentare si è però andata affermando la prassi di deliberare le inchieste anche con legge, affidandole a Commissioni composte di deputati e senatori, ovvero, in alcuni casi, con due delibere di identico contenuto adottate dalle rispettive assemblee con gli strumenti regolamentari. Nel primo caso viene istituita una vera e propria Commissione bicamerale, mentre nel secondo si hanno due distinte Commissioni che possono deliberare di procedere in comune nei lavori d'inchiesta, rimanendo tuttavia distinte quanto ad imputazione giuridica dei rispettivi atti. In ogni caso, per quanto riguarda il procedimento di formazione, l'articolo 140 del Regolamento della Camera e l'articolo 162 del Regolamento del Senato stabiliscono che per l'esame delle proposte di inchiesta si segue la procedura prevista per i progetti di legge.

Per quanto riguarda la nomina dei componenti, il secondo comma dell'articolo 82 della Costituzione prevede che la composizione della Commissione deve rispecchiare la proporzione dei gruppi; tale nomina, quindi, deve essere improntata al rispetto del principio di proporzionalità. Di conseguenza, si applicano l'articolo 56, comma 3, del regolamento Camera e l'articolo 25, comma 3, reg. Senato, i quali stabiliscono che per le nomine delle Commissioni che, per prescrizione di legge o regolamento debbano essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari, il Presidente comunica ai Gruppi il numero dei posti spettanti a ciascuno in base al suddetto criterio richiedendo la designazione di un eguale numero di nomi.

L'articolo 82, comma secondo, della Costituzione stabilisce inoltre che la Commissione d'inchiesta procede alle indagini ed agli esami con **gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria** (c.d. principio del parallelismo).

I poteri coercitivi che la Commissione d'inchiesta può esercitare sono naturalmente quelli propri della fase istruttoria delle indagini giudiziarie, dato che la Commissione è priva di poteri giudicanti e non può quindi accertare reati ed irrogare sanzioni. La Commissione può quindi disporre ispezioni e perquisizioni personali e domiciliari, sequestri, intercettazioni telefoniche, perizie, ricognizioni, esperimento di prove testimoniali ed accompagnamento coattivo dei testimoni renitenti.

In particolare, come chiarito anche dal provvedimento in esame, per le testimonianze davanti alla Commissione si applicano gli articoli dal 366 al 372 del codice penale (riguardanti una serie di delitti contro l'autorità giudiziaria).



La Commissione deve comunque assicurare il rispetto dei diritti fondamentali di difesa discendenti dal disposto dell'articolo 24 della Costituzione, riconoscendo, ad esempio, il diritto all'assistenza del difensore ogni volta che il suo mancato esercizio possa pregiudicare la posizione della persona interrogata.

Il parallelismo con i poteri della magistratura disposto dal secondo comma dell'articolo 82 della Costituzione si estende anche agli aspetti relativi alle limitazioni dei poteri della Commissione stessa. In via generale si può affermare che lo svolgimento dell'inchiesta trova gli stessi limiti che la vigente legislazione pone alle indagini dell'autorità giudiziaria, fermo restando che l'atto istitutivo della Commissione può disporre di ulteriori, ovvero prevedere l'inapplicabilità nei confronti della Commissione stessa di disposizioni limitative dell'attività d'indagine dell'autorità giudiziaria.

In ordine ai rapporti tra Commissioni d'inchiesta e magistratura, si ricorda che nella sentenza n. 231 del 1975 la Corte costituzionale ha altresì ricordato che compito delle Commissioni parlamentari di inchiesta non è di 'giudicare', ma di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere. "L'attività di inchiesta rientra nella più lata nozione della funzione ispettiva delle Camere; muove da cause politiche ed ha finalità del pari politiche; né potrebbe rivolgersi ad accertare reati e connesse responsabilità di ordine penale, ché se così per avventura facesse, invaderebbe indebitamente la sfera di attribuzioni del potere giurisdizionale".

Si rammenta, infine, che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 26 del 2008, ha rilevato che i poteri di indagine spettanti, rispettivamente, alle Commissioni parlamentari di inchiesta e agli organi della magistratura requirente hanno ambiti e funzioni differenti, con la conseguenza che l'esercizio degli uni non può avvenire a danno degli altri, e viceversa. Pertanto, come affermato dalla Corte attraverso il richiamo alla sentenza n. 13 del 1975, "il normale corso della giustizia non può essere paralizzato a mera discrezione degli organi parlamentari, potendo e dovendo arrestarsi unicamente nel momento in cui l'esercizio di questa

verrebbe illegittimamente ad incidere su fatti soggettivamente ed oggettivamente ad essa sottratti e in ordine ai quali sia stata ritenuta la competenza degli organi parlamentari".

Cost021	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Lavoro	st_lavoro@camera.it - 066760-4884	 CD_lavoro

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.