



# 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.

## DOC XXII, n.6

Dossier n° 43 - Schede di lettura  
17 febbraio 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
Primo firmatario:	Gribaudo
Date:	
presentazione:	26 ottobre 2022
Commissioni competenti:	XI Lavoro, XII Affari sociali
Sede:	referente

### Contenuto

La proposta in esame ([Doc XXII, n. 6](#)) prevede, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione e per la durata della XIX legislatura, l'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 (articolo 1)**.

Tale Commissione si propone, tra l'altro, di indagare sul fenomeno degli infortuni sul lavoro, nonché, come specificato nella Relazione illustrativa, sullo sfruttamento dei lavoratori.

Il tema è stato già oggetto di attenzione da parte del Senato della Repubblica che, nella scorsa legislatura, ha istituito una Commissione di inchiesta vertente su materia analoga, che ha concluso i propri lavori con l'approvazione di una Relazione finale ([Doc XXII-bis, n. 11](#), del 26 luglio 2022), nella quale, al fine del miglioramento del quadro legislativo vigente, sono state individuate talune ipotesi normative di intervento dirette: a "contrastare l'utilizzo di forme di sfruttamento lavorativo", a "introdurre una specifica responsabilità dell'ente nel caso di sfruttamento dei lavoratori"; "all'inasprimento sanzionatorio per i casi di sfruttamento dei lavoratori"; a "contrastare l'organizzazione dell'attività lavorativa mediante violenza o minaccia". Come evidenziato nella Relazione illustrativa, i proponenti esprimono il convincimento che "occorra promuovere ulteriori analisi e interventi che tengano conto [...] delle considerazioni svolte nella relazione finale" suindicata.

Nella medesima Relazione illustrativa, si evidenzia altresì la necessità di promuovere "analisi ed interventi che tengano conto dell'esperienza degli anni successivi all'entrata in vigore del [...] decreto legislativo n. 81 del 2008" (recante norme in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro).

### 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**)

Venti deputati

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**).

Ufficio di presidenza

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**).

Inoltre, si prevede 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**).

Relazioni

## Compiti

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

Obiettivi dell'inchiesta

- approfondire la **conoscenza** della dimensione **del fenomeno degli infortuni sul lavoro**, con riguardo, tra l'altro, al numero di incidenti mortali, di malattie e di invalidità, anche verificando l'esistenza di eventuali differenze tra i sessi;
- individuare le principali **cause degli infortuni sul lavoro**, con particolare riguardo all'incidenza dei fenomeni di sfruttamento e di lavoro irregolare;
- 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;
- individuare misure finalizzate ad accrescere l'efficacia della **prevenzione**;
- valutare la congruità delle **provvidenze** previste dalla legislazione attuale per i lavoratori o i loro familiari in caso di infortunio sul lavoro.

## Poteri e limiti

La proposta in esame disciplina i **poteri e limiti della Commissione**. In primo luogo, la Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Commissione 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 (**articolo 4, comma 1**).

Poteri e limiti

L'**accompagnamento coattivo** consiste nell'ordine, impartito dall'autorità giudiziaria attraverso un proprio decreto motivato, di condurre una persona alla sua presenza, se occorre anche con la forza. Le ipotesi in cui tale provvedimento può essere disposto sono tassativamente previste dal codice di procedura penale, agli artt. 132 (accompagnamento coattivo dell'imputato) e 133 (accompagnamento coattivo di altre persone). In particolare, l'[art. 133 c.p.p.](#) disciplina l'accompagnamento coattivo di un testimone, di un perito, di persona sottoposta all'esame del perito, di un consulente tecnico, di un interprete e del custode delle cose sequestrate i quali, pur regolarmente citati e convocati per il compimento di un atto processuale per il quale è richiesta la loro presenza, omettono di comparire senza un legittimo impedimento. Il giudice può altresì condannare tali soggetti al pagamento di un'ammenda 51 a 516 euro nonché delle spese causate dalla mancata comparizione.

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

Testimonianze

Gli articoli del codice penale richiamati, collocati nel Libro II, Titolo III, Capo I, riguardano una serie di **delitti contro l'attività giudiziaria**, che vanno dal rifiuto di atti legalmente dovuti (art. 366), alla simulazione di reato (art. 367), dalla calunnia e autocalunnia (artt. 368-9), dalla falsa testimonianza (art. 372). Si tratta di delitti che hanno come comune denominatore la tutela del corretto funzionamento della giustizia, quale bene di primaria importanza, e che sono generalmente definibili come reati di pericolo concreto, in quanto la condotta deve estrinsecarsi in azioni o omissioni idonee a porre concretamente in pericolo l'esatto svolgimento della funzione giurisdizionale.

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**).

Segreto

Il segreto d'ufficio obbliga l'impiegato pubblico a non divulgare a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso (art. 15, DPR 3/1957). Tale disposizione non si applica nei confronti del personale non dirigenziale (D.Lgs. 165/2001, allegato A). Parimenti, determinate categorie di persone (sacerdoti, medici, avvocati ecc.) non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione del proprio ministero, ufficio o professione, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferire all'autorità giudiziaria, ad esempio in qualità di periti (segreto professionale ex art. 200 c.p.p.). Per quanto riguarda il segreto bancario, si applicano i principi in materia di trattamento dei dati personali, ora contenuti nel Regolamento UE 2016/679; l'art. 6 del Regolamento afferma che il trattamento dei dati personali (che comprende anche la loro comunicazione a terzi) è lecito in presenza del consenso dell'interessato, nonché quando è «necessario all'esecuzione di un contratto di cui l'interessato è parte», come nel caso dei contratti bancari. In questa ultima ipotesi, gli istituti di credito possono comunicare a terzi i dati personali trattati purché abbiano preventivamente informato il cliente - al momento della conclusione del contratto - circa le categorie di possibili destinatari della comunicazione (artt. 13 e 14 del Regolamento). I dati non potranno essere comunicati o diffusi a soggetti diversi da quelli indicati nell'informativa. La previsione della proposta in esame, consente dunque, alla Commissione parlamentare di accedere ai dati bancari diversamente coperti da riservatezza.

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** 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.

*Si valuti l'opportunità di specificare, analogamente a quanto previsto da altre proposte di inchiesta parlamentare (si veda, a titolo esemplificativo, l'art. 4, c. 2, del [Doc. XXII n. 7](#) e l'art. 5, c. 2 e 3, del [Doc. XXII n. 11](#)), se la violazione di tale obbligo sia punita ai sensi della legislazione vigente.*

Acquisizione di atti e documenti

Regime di segretezza

Obbligo del segreto

## 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 2022 e di 75.000 per ciascuno degli anni successivi, a carico del bilancio interno della Camera (**articolo 7, comma 5**).

*Si segnala la necessità di aggiornare la previsione di cui all'articolo 7, comma 5, nella parte riferita alle spese di funzionamento per l'annualità 2022.*

Regolamento

Collaborazioni

Spese per il funzionamento

## Le commissioni d'inchiesta: quadro normativo

Come già ricordato, l'**articolo 82 Cost.** stabilisce che ciascuna Camera può 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.

Istituzione della  
Commissione di  
inchiesta

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. In alcuni casi, l'atto costitutivo della Commissione ha previsto espressamente che il Presidente sia nominato tra i parlamentari non appartenenti alla Commissione, dal Presidente dell'Assemblea ovvero d'intesa tra i Presidenti delle due Camere in caso di Commissione bicamerale.

Nomina dei  
componenti

I poteri inerenti alla **organizzazione dei lavori** sono quelli riguardanti la fissazione del programma dei lavori e l'istituzione di sottocommissioni nonché l'elaborazione e l'approvazione di un regolamento interno. Al riguardo si rammenta che da tempo si è venuta formando la prassi secondo la quale le Commissioni d'inchiesta adottano un **proprio regolamento**, ferma restando l'applicabilità del regolamento della Camera di appartenenza del Presidente della Commissione per quanto non espressamente previsto dal predetto regolamento interno.

Organizzazione  
e regolamento

La **durata dei lavori** della Commissione è stabilita dal relativo atto istitutivo, che fissa la data di presentazione della relazione finale (che è atto conclusivo dell'attività, anche se il termine assegnato alla Commissione non è ancora scaduto) o assegna un termine finale ai lavori stessi, a partire dalla costituzione o dall'insediamento della Commissione ovvero dalla data di entrata in vigore della legge istitutiva. Si ricorda che le Commissioni istituite con atto non legislativo cessano comunque la propria attività con la fine della legislatura mentre quelle istituite con legge possono essere prorogate con una nuova legge. Istituzione di una Commissione d'inchiesta.

Durata  
dell'inchiesta

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).

Poteri e limiti

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.

Particolarmente complesso è il **problema dei rapporti tra l'attività delle Commissioni d'inchiesta e le concorrenti indagini della autorità giudiziaria**. 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.** Infatti, il compito delle suddette Commissioni non è di "giudicare", ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere. Pertanto, il normale corso della giustizia non può essere paralizzato a mera discrezione degli organi parlamentari, ma deve arrestarsi unicamente nel momento in cui l'esercizio dei poteri di indagine dell'autorità giudiziaria possa incidere illegittimamente su fatti ad essa soggettivamente e oggettivamente sottratti e rientranti nella competenza degli organi parlamentari.