

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2169

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE  
(DONAT-CATTIN)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO  
(RESTIVO)

COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA  
(GAVA)

COL MINISTRO DELLA DIFESA  
(GUI)

COL MINISTRO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE  
(SEDATI)

COL MINISTRO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO  
(MAGRÌ)

COL MINISTRO DELLA MARINA MERCANTILE  
(COLOMBO VITTORINO)

E COL MINISTRO DELLA SANITÀ  
(RIPAMONTI)

Delega al Governo ad emanare norme per la sicurezza  
e l'igiene del lavoro

*Seduta del 19 dicembre 1969*

A - PREMessa.

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il biennio 1955-1956 ha rappresentato una data fondamentale nella lotta contro il fenomeno infortunistico, perché il legislatore ha corrisposto all'esigenza, da tempo avvertita, di una più moderna ed ampia disciplina della sicurezza e della igiene del lavoro che si adattasse all'evoluzione tecnica dei processi produttivi, più che

quella risalente al lontano 1899 la quale, tra l'altro, si riconnetteva a concezioni ideologiche e sociali completamente sorpassate a seguito dell'evoluzione verificatasi negli indirizzi di politica sociale.

Fu, infatti, con legge 12 febbraio 1955, n. 51 — contenente la delega legislativa al potere esecutivo ad emanare norme in materia di sicurezza e igiene del lavoro — che venne attuata la riforma legislativa attraverso una

complessa normativa articolata su due provvedimenti di carattere generale — uno per la sicurezza e l'altro per l'igiene del lavoro — e su provvedimenti integrativi speciali riguardanti settori produttivi ed attività che presentano peculiari caratteristiche tecniche ed esigenze di sicurezza. Tali provvedimenti entrarono in vigore nel periodo fra il primo gennaio ed il 31 marzo 1956. Ad essi si aggiunsero successivi provvedimenti, parimenti importanti, perché diretti a tutelare rischi del tutto specifici, quali quelli derivanti dalle radiazioni ionizzanti o dall'impiego di sostanze nocive ovvero perché diretti a dettare una completa disciplina per particolari apparecchiature (regolamentazione degli ascensori e montacarichi).

L'elenco dei provvedimenti dianzi accennati è riportato nell'allegato A.

L'emanazione delle nuove norme di sicurezza ed igiene del lavoro ha comportato, come conseguenza, il necessario sviluppo del servizio di prevenzione e l'indispensabile elaborazione di numerosi provvedimenti di attuazione delle norme stesse.

Per quanto riguarda l'organizzazione del servizio della prevenzione, è stato attuato un graduale potenziamento dell'ispettorato del lavoro sia sotto il profilo qualitativo che sotto l'aspetto quantitativo, per sopperire tanto alla complessità tecnica delle nuove norme quanto ai maggiori adempimenti sorti per la vastità del campo di applicazione delle norme stesse. Così dal punto di vista quantitativo, l'organico del personale degli ispettorati è aumentato, nel periodo 1955-1968 da 1.587 a 4.070 unità di cui 1.925 ispettori.

Occorre precisare peraltro che anche gli attuali organici non consentono lo svolgimento di un adeguato servizio di vigilanza. Uno studio effettuato sulla base dei criteri enunciati al riguardo dalla Raccomandazione n. 81 dell'Ufficio internazionale del lavoro, è pervenuto infatti alla conclusione che per assicurare un servizio di ispezione che abbia una fisionomia strutturale, funzionale ed operativa adeguata alle attuali condizioni sociali, economiche ed amministrative del Paese, si rende necessario un ampliamento degli attuali organici almeno nella misura del quaranta per cento circa.

Sotto l'aspetto qualitativo sono state adottate numerose iniziative e provvedimenti per migliorare il livello del servizio ispettivo; meritano di essere rammentati: i corsi di addestramento, le pubblicazioni periodiche di informazione per il personale ispettivo, l'organizzazione della vigilanza secondo pro-

grammi preordinati, soprattutto, in sede regionale.

Analogo potenziamento è stato attuato nell'Ente nazionale prevenzione infortuni, che la nuova normativa ha chiamato a compiti più estesi quali, ad esempio, i controlli e le verifiche periodiche obbligatorie a macchinari ed attrezzature pericolose. Dal 1955 al 1968 l'organico del personale dell'ENPI è stato aumentato da 925 a 2.295 unità; la percentuale del personale tecnico, corrispondentemente, è passata dal 36 per cento al 61 per cento rispetto alla totalità dei dipendenti.

A tutto ciò deve aggiungersi l'attività che è stata svolta dal Ministero del lavoro con provvedimenti amministrativi (norme di attuazione, istruzioni tecniche, quesiti, ricorsi, deroghe, riconoscimenti di efficacia, ecc.). Per lo svolgimento di tale attività l'Amministrazione si è avvalsa della collaborazione della « Commissione consultiva permanente per la prevenzione degli infortuni e per l'igiene del lavoro » nella quale confluiscono rappresentanze legittime e competenze tecniche che hanno fatto di questo organo una istituzione di grande utilità.

Merita, ancora, di essere rammentato che, per una migliore conoscenza e studio del fenomeno infortunistico, sono stati istituiti, con circolare ministeriale, i Comitati regionali e provinciali di prevenzione infortuni, tra i cui compiti primeggiano quelli di collegare e coordinare l'azione dell'ispettorato, dell'ENPI e dell'INAIL e di fare proposte circa i programmi di controllo e di visite ispettive. Essi sono composti oltre che dai rappresentanti di tali Organi anche da quelli delle organizzazioni sindacali e, in determinate circostanze, da esperti (professori universitari, magistrati, funzionari di altre amministrazioni) nelle materie oggetto di discussione.

Il quadro è completato, oltre che da numerosi convegni di studio e da altre manifestazioni su problemi generali e particolari della prevenzione contro i rischi del lavoro — promossi dal Ministero del lavoro, da enti pubblici e dai sindacati dei lavoratori e degli imprenditori — da periodiche manifestazioni indette dal Ministero del lavoro ed organizzate dall'ENPI, nonché dalle molteplici iniziative intraprese in materia di prevenzione e di igiene del lavoro dal nostro Paese in campo internazionale.

Questa in sintesi l'attività interessante la normativa e l'organizzazione della prevenzione degli infortuni e le malattie derivanti dal lavoro svolta dopo il 1955.

È da chiedersi ora quale sia oggi in Italia la situazione delle condizioni di lavoro in rapporto all'evoluzione della tecnica e all'orientamento in materia di sicurezza e di igiene del lavoro. Tale situazione non si discosta, qualitativamente, da quella riscontrabile negli altri paesi. Per esemplificare, il rapporto ufficiale sulla riunione dei capi dei servizi ufficiali della sicurezza, tenuta dall'Organizzazione internazionale del lavoro nel novembre 1967, fa cenno tra l'altro che: « Nel corso degli ultimi anni si è assistito ad una evoluzione notevole delle attività industriali, evoluzione che ha avuto ripercussioni nel commercio, nell'agricoltura ed in tutte le altre attività lavorative.

« Il progresso tecnico ha provocato, sia nei paesi industrializzati che in quelli in via di industrializzazione, un'espansione in misura tale e con un ritmo di evoluzione che non ha precedenti nella storia.

« Gli sviluppi e le modificazioni hanno fatto sorgere nuovi rischi talora di natura tale da trasformare l'incidente in catastrofe.

« È anche vero che le nuove tecniche hanno messo al servizio della prevenzione dei sistemi di protezione e dei sistemi di controllo che consentono di combattere con maggior efficacia che nel passato i rischi del lavoro; ad esempio i progressi nel campo della medicina del lavoro hanno migliorato l'accertamento preventivo di numerose malattie professionali ed hanno altresì posto in evidenza la necessità di incrementare la sorveglianza delle condizioni ambientali. Anche nel settore tecnico l'aggiornamento dei sistemi di lavorazione e l'aumento dei mezzi di protezione consentono di promuovere maggiori condizioni di sicurezza.

« Si profila infine una visione più completa dell'uomo al lavoro e ciò consente di prendere in considerazione tutte le condizioni che possono avere un'incidenza sui rischi di infortunio sicché la prevenzione va collegandosi nel più vasto quadro dell'ergonomia ».

Fin qui le considerazioni di carattere generale contenute nel citato documento dell'OIL. Nel nostro Paese, come si è detto, la situazione è analoga, ma con la particolarità che il ritmo di accrescimento delle varie attività è stato più elevato, che lo stato di addestramento delle masse passate al lavoro industriale è stato inadeguato e con la particolarità, infine, del travaglio socio-economico derivato dalle migrazioni e dall'inurbamento. Ciò ha indubbiamente spinto il legislatore, gli organi del Governo, gli enti di prevenzione, le stesse organizzazioni sindacali dei datori di

lavoro e dei lavoratori a svolgere un'ampia azione non soltanto sui luoghi di lavoro, ma anche sull'opinione pubblica in generale, affinché tutti venissero interessati al generale problema della sicurezza dei lavoratori e potessero quindi offrire un contributo alla lotta contro il fenomeno infortunistico.

Le stesse organizzazioni sindacali dei lavoratori non possono oggi non riconoscere un generale miglioramento dell'ambiente di lavoro (cioè: requisiti costruttivi; protezioni tecniche; aria, luce, servizi igienico-assistenziali) anche se formulano riserve circa l'evoluzione delle condizioni di lavoro e ciò con riferimento agli altri fattori connessi ai moderni sistemi di produzione e, in generale, i rischi psichici, tutti più o meno collegati allo sviluppo del mezzo tecnico e della tecnologia.

Una conferma dell'evoluzione positiva dell'andamento dei rischi professionali è, d'altronde, data dall'esame dei dati relativi agli infortuni che — ancorché l'aumentata sensibilità per i problemi della prevenzione ed una certa carenza nel campo della informazione statistica abbiano fatto ritenere il contrario — dimostrano una tendenza alla diminuzione soprattutto per quanto riguarda gli infortuni gravi.

#### B — LA SITUAZIONE E L'ANDAMENTO DEGLI INFORTUNI NEL PERIODO DAL 1955 AL 1968.

##### *Industria.*

La situazione degli infortuni sul lavoro nel settore industriale dal 1955 al 1968, posta in evidenza attraverso l'esame delle cifre assolute degli infortuni avvenuti e denunciati all'INAIL a tutto il 31 dicembre dell'anno stesso di accadimento, è rappresentata dall'allegato B. Essa si presenta con un andamento sostanziale crescente fino al 1963. Dal 1964, a causa soprattutto del manifestarsi della nota crisi congiunturale dell'economia italiana, che ha acuito l'influenza di fattori riduttori dell'intensità di esposizione al rischio, il fenomeno infortunistico ha presentato una fase di contrazione, perdurata anche nel 1965. Dal 1966, in correlazione con la ripresa dell'economia italiana, l'entità delle denunce d'infortunio ha ripreso il ritmo lievemente ascendente, consolidatosi nel 1967 e 1968.

In cifre, accaddero nel 1955 e furono denunciati all'INAIL a tutto il 31 dicembre 836.393 casi d'infortunio; nel 1968 le denunce sono salite a 1.208.232, con una variazione positiva, fra gli estremi del periodo sotto rassegna, pari al 44,46 per cento.

Nello stesso intervallo di tempo il numero degli eventi mortali denunciati è passato da 2.540 a 2.528 (—0,47 per cento), con un andamento intermedio caratterizzato da alcune oscillazioni positive e negative dei tassi annuali di variazione, tali però da non perturbare la tendenza di fondo al decremento del fenomeno.

Tale situazione infortunistica, naturalmente, oltre che analizzata nella evoluzione delle cifre assolute, abbisogna di un esame particolareggiato in rapporto alla dinamica dell'occupazione, cioè dell'esposizione al rischio, in modo da trarre utili indicazioni in ordine alla frequenza di accadimento dei sinistri.

A tale fine è comunemente scelta a rappresentare la misura del rischio d'infortunio la serie di operai-anno, determinata a calcolo dall'INAIL come rapporto tra l'ammontare delle retribuzioni erogate e la retribuzione media degli infortunati per 300. Risultano, in tal modo, unità teoriche che, seppure offrono una visione per difetto di circa il 7 per cento dell'ammontare reale dell'occupazione industriale, consentono, tuttavia, una chiara indicazione della misura di esposizione al rischio.

Nel 1955 si calcolavano 224 casi d'infortunio denunciati per 1.000 operai-anno, nel 1963 poco meno di 240; dal 1964 ha inizio una fase di flessione degli indici ed il valore scende a 198 nel 1965 e 195 nel 1966. Dal 1967 riprende un andamento lievemente crescente che continua, con un ritmo più modesto, nel 1968.

Gli indici di frequenza degli infortuni mortali denunciati mettono in luce nell'intero intervallo di tempo considerato, salvo eccezioni intermedie, una tendenza alla riduzione: 0,68 casi per 1.000 operai-anno nel 1955, 0,56 nel 1960, 0,54 nel 1964, 0,48 nel 1965, 0,43 nel 1967.

Per quanto riguarda la distribuzione degli infortuni per conseguenze invalidanti occorre fare riferimento non più agli infortuni denunciati, ma agli infortuni indennizzati.

Nel 1955 avvennero e furono indennizzati a tutto il 31 dicembre 1966, 751.975 casi, nel 1966, 920.506 casi. Di questi, quelli con esito permanente si sono mostrati sostanzialmente crescenti fino al 1964; successivamente si verifica una forte flessione. Analogo andamento si registra per gli infortuni mortali.

Passando ora ad esaminare l'andamento degli infortuni indennizzati in rapporto alla dinamica dell'occupazione si riscontra che i tassi di frequenza hanno un andamento pressoché costante fino al 1963; poi si verificò

un'apprezzabile flessione: 201,09 infortuni per 1.000 operai-ora nel 1955; 205,3 nel 1960, 197,28 nel 1964 e 165,55 nel 1966.

Più netta ed evidente è la flessione per quanto riguarda gli infortuni gravi: i tassi di frequenza degli infortuni con postumi permanenti regrediscono pressoché costantemente nel periodo considerato: 8,86 casi per 1.000 operai-anno nel 1955; 7,62 nel 1960; 6,82 nel 1964; 5,21 nel 1966.

Anche per gli infortuni mortali si registra una riduzione pressoché costante dei tassi di frequenza (salvo una punta nel 1961): 0,53 casi indennizzati per 1.000 operai-anno nel 1955; 0,39 nel 1960; 0,36 nel 1964; 0,26 nel 1966.

In sostanza, la serie storica degli indici di frequenza relativi agli infortuni indennizzati, che rappresenta il dato più significativo dell'andamento infortunistico (illustrato nell'allegato C sotto forma di tabella e negli allegati D e E sotto forma di grafico) pone in evidenza un'apprezzabile riduzione per gli infortuni temporanei ed una netta flessione per gli infortuni gravi, cioè quelli con esito permanente e mortale.

Se si considera 100 l'indice di frequenza del 1955 esso scende nel 1966 (ultimi dati disponibili) e con una certa regolarità, a 89,90 per gli infortuni temporanei, a 65,90 per gli infortuni con esito di invalidità permanente e a 58,49 per gli infortuni mortali.

Il suddetto andamento conferma che il nuovo corso della prevenzione degli infortuni, iniziato dopo il 1955, ha prodotto degli effetti. È anche vero, tuttavia, che ancora molto resta da fare. Sempre in tema di dati statistici, ed esempio, un confronto con i dati dei Paesi del Mercato comune ci pone in testa per quanto riguarda la frequenza degli infortuni. La comparazione seguente, che si riferisce al 1966, si limita alla frequenza degli infortuni mortali, gli unici per i quali il confronto ha una certa validità statistica. (Da rilevare che i dati del Lussemburgo sono atipici perché relativi ad un piccolo Paese ad alto rischio infortunistico per la notevole incidenza di attività minerarie e siderurgiche).

ANNO 1966	Indici di frequenza degli infortuni mortali per 1.000 operai-anno
Italia . . . . .	0,26
Belgio . . . . .	0,25
Francia . . . . .	0,13
Germania Occidentale . . . . .	0,16
Lussemburgo . . . . .	0,40
Olanda . . . . .	0,12

All'interno dei grandi gruppi d'industria, la situazione infortunistica è notevolmente differenziata; riferendo l'esame al 1966, si rilevano le seguenti incidenze percentuali di casi indennizzati ed i relativi indici di frequenza:

	Percentuale di casi indennizzati	Tassi di frequenza per 1.000 operai-anno
Alimentari, agricolo-industriali . . .	5,71	167,98
Chimica, gomma, carta . . . . .	7,13	126,28
Edilizia, idraulica, strade . . . . .	24,68	254,67
Elettricità, gas, acqua	1,35	91,33
Legno e affini . .	6,37	225,75
Metalmecanica . .	29,94	197,42
Mineraria e metallurgia . . . . .	8,18	242,48
Tessile e abbigliamento . . . . .	5,27	74,18
Trasporti e depositi	6,72	123,61
Varie . . . . .	4,65	74,02
In complesso . . .	100,00	165,55

*Agricoltura.*

L'esame della situazione delle denunce di infortunio in agricoltura (esposta nell'allegato F) pone in evidenza un carico di 250.644 casi nel 1955, di cui 1.031 mortali. Nel 1968 il numero di denunce sale a 287.200 di cui 1.023 mortali.

Circa la significatività del calcolo delle variazioni, è da precisare la non omogeneità dei dati del 1968 rispetto a quelli del 1955, a causa delle modificazioni di classificazioni intervenute a seguito dell'entrata in vigore del testo unico del 1965 sull'assicurazione infortuni.

Come tendenza di fondo è rilevabile un certo incremento di dette denunce fino al 1960; segue una costante flessione fino al 1965, a cui fa seguito una recrudescenza non dovuta, almeno interamente, ad un aggravamento del rischio, sibbene in parte ad un piccolo trasferimento di infortuni del settore dell'industria a quello dell'agricoltura conseguente all'applicazione del nuovo testo unico del 1965.

Per l'agricoltura, come è noto, non è opportuno il calcolo di indici di frequenza degli infortuni, non essendo disponibile la distribuzione degli esposti al rischio.

Si ricorda, tuttavia, che nel 1955 risultavano occupate in agricoltura 7 milioni 740 mila forze di lavoro; nel 1968 5 milioni 247 mila, con una variazione negativa fra gli estremi di 3 milioni 493 mila unità, pari al 45 per cento.

*Malattie professionali.*

Come è noto, la gestione « malattie professionali » dell'INAIL riguarda 40 tecnopatie previste dalla legge del 15 novembre 1952, n. 1967; l'Istituto assicuratore tiene, inoltre, una gestione separata per la « silicosi ed asbestosi ».

Considerando il fenomeno nel suo complesso (tecnopatie diverse + silicosi ed asbestosi), si osserva dal 1955 al 1968 (vedere allegato G) un andamento costantemente crescente delle denunce (12.359 casi nel 1955, di cui 105 mortali, 48.923 nel 1968, di cui 204 mortali). L'incremento è notevole e si ragguaglia al 296 per cento. Se si analizza lo stesso fenomeno attraverso i dati statistici rilevati per « esercizio » anziché per « competenza », cioè se si prescinde dall'anno di manifestazione, l'entità globale delle denunce passa da 13.091 nel 1955 a 51.622 nel 1968, mentre i casi mortali salgono da 587 a 1.023.

La nettissima differenza esistente fra il numero di casi mortali delle due rilevazioni è dovuta al fatto che, essendo la malattia professionale a decorso clinico lento (soprattutto la silicosi ed asbestosi), la morte entro l'anno stesso di manifestazione rappresenta un « evento raro » e non rispecchia, pertanto, la reale situazione.

Il panorama sulle malattie professionali si completa con un breve accenno sull'andamento della silicosi ed asbestosi (vedere allegato H).

Nel 1955 si manifestarono e furono denunciati (competenza) 5.319 casi, di cui 90 mortali; nel 1968, 29.124 casi, di cui 166 mortali (+ 448 per cento). Sempre nel 1955 furono denunciati (esercizio) 5.694 casi, di cui 483 mortali, nel 1968, 31.063 casi, di cui 926 mortali.

Per queste cifre valgono le considerazioni sopra espresse in materia di « competenza » ed « esercizio ».

Deve essere anche tenuto presente che il balzo rilevabile fra gli anni 1965 e 1966 e seguenti, trova la spiegazione con le nuove disposizioni contenute nel testo unico sull'assicurazione obbligatoria della silicosi e della asbestosi (decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124) che, riaprendo i termini di presentazione delle domande,

hanno esteso il periodo di indennizzabilità da 15 anni a tutta la vita dopo l'abbandono del lavoro.

I dati suddetti recano comunque un'eloquente testimonianza del grave andamento della silicosi e dell'asbestosi e, soprattutto, della tragica incidenza dei casi mortali rispetto al complesso delle denunce.

*C - LA DISCIPLINA LEGISLATIVA PROPOSTA.*

L'esperienza acquisita nel corso dell'applicazione del complesso delle disposizioni emanate in materia nel 1955-1956 e la continua evoluzione delle tecniche lavorative hanno determinato la necessità di porre allo studio la revisione dei provvedimenti finora emanati e, nel contempo, hanno indotto a porre in essere altre iniziative sul piano legislativo nell'intento di conferire all'azione di tutela e di difesa del lavoratore una più diffusa ampiezza e maggiore concretezza.

È infatti evidente che la legislazione deve svolgere, nel campo della sicurezza del lavoro, una funzione primaria ed indispensabile, anche se non esclusiva; ciò è confermato sia dall'aspetto positivo dell'andamento infortunistico nei settori nei quali il legislatore ha operato che da quello negativo — come si vedrà appresso — laddove la legislazione non è intervenuta con la dovuta efficacia.

Questa necessità è stata ripelutamente ribadita dagli interpreti più qualificati dell'opinione pubblica, parlamentari, organizzazioni sindacali, enti di prevenzione e, anche, dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro che ha dedicato alla materia un apprezzato ed autorevole studio conclusosi con osservazioni e proposte approvate dall'Assemblea nel novembre del 1967, osservazioni e proposte che sono state e saranno tenute nella debita considerazione sia nella preparazione della legge delega che nella successiva elaborazione dei provvedimenti delegati.

Tali sono le premesse e gli scopi cui mira l'unito disegno di legge che ha per oggetto la concessione da parte del potere legislativo al Governo — attraverso apposita delega ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione — della facoltà di emanare, con uno o più decreti del Capo dello Stato, norme in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro.

Si illustrano i singoli articoli.

L'articolo 1 riguarda i limiti della delega che verrà concessa al Governo per emanare la nuova disciplina legislativa della materia e concerne i settori di attività e gli istituti giuridici che si intendono introdurre onde

meglio definire il sistema giuridico-amministrativo della sicurezza ed igiene del lavoro in vigore.

Il concetto generale è quello sostenuto dal CNEL e cioè di ricondurre ad una normativa unica, articolata in una parte generale comune e in normative settoriali, il sistema giuridico attinente alla prevenzione dei rischi del lavoro.

Per quanto riguarda i principali argomenti contemplati dall'articolo in parola si precisa quanto segue.

*a) Agricoltura.*

Fin dal lontano 1917, quando furono emanate le prime norme per l'assicurazione contro gli infortuni in agricoltura, il legislatore, in base al principio che dove vi è assicurazione obbligatoria vi deve essere prevenzione obbligatoria, contemplò l'emanazione di norme per la prevenzione degli infortuni da estendere alle persone previste dall'articolo 1 del provvedimento, cioè a tutta la popolazione agricola, a prescindere dalla figura di lavoratore subordinato. In tal senso, infatti, disponeva l'articolo 25 del decreto legislativo luogotenenziale 23 agosto 1917, n. 1450.

Le condizioni dell'agricoltura e l'eterogeneità delle aziende rurali non facilitarono, però, l'attuazione della suddetta promessa legislativa.

Con la legislazione del 1955-56, il cui campo di applicazione comprende « tutte le attività alle quali siano addetti lavoratori subordinati », veniva, per la prima volta, ad essere disciplinata anche la sicurezza e l'igiene del lavoro in agricoltura.

Tale disciplina presenta, peraltro, una notevole insufficienza ai fini di uno sviluppo della sicurezza in agricoltura per due ordini di motivi: il primo risiede nel fatto che le norme di prevenzione infortuni, che si ispirano largamente al Regolamento tipo elaborato dal BIT, riguardano in prevalenza il lavoro nella fabbrica e non contemplano, in misura sufficiente, il rischio specifico dell'agricoltura.

Il secondo motivo, più importante, è che la disciplina attuale comprende solo le aziende dove sono occupati lavoratori subordinati che, in agricoltura, costituiscono solo il 32 per cento dell'intera popolazione agricola, essendo la rimanente e prevalente parte, rappresentata dai lavoratori dell'agricoltura cosiddetti autonomi (coltivatori diretti, mezzadri, coloni affittuari e simili) e coadiuvanti.

È invece evidente e indiscusso che la materia della sicurezza e igiene del lavoro deve estendersi alla tutela di tutta la popolazione

agricola. In tal senso dispone anche il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, che approva il testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, che in quella sede (articolo 290) prevede l'emanazione di una disciplina in materia di sicurezza e igiene del lavoro da estendere, per l'appunto, a tutto il settore agricolo.

L'emanazione della disciplina delegata dovrà risolvere problemi peculiari perché, da un lato, dovrà tenere conto della particolare situazione e condizione dei soggetti che per la prima volta vengono contemplati, cioè i lavoratori autonomi, e, dall'altro, delle note condizioni agronomiche del settore in dipendenza dei particolari rapporti giuridici che si instaurano nell'agricoltura, rispetto a quelli delle altre attività.

Le linee generali della nuova disciplina dovrebbero essere le seguenti:

trasferire nella misura massima possibile l'attuazione delle norme presso i fabbricanti e costruttori, soprattutto per quanto riguarda le macchine e le sostanze dannose e ciò allo scopo di attuare una prevenzione all'origine, quindi a largo raggio e tecnicamente efficace (ad esempio: è previsto il miglioramento dell'istituto dell'omologazione per le trattrici e le macchine agricole semoventi; è prevista, ed in parte già attuata di concerto con il Ministero della sanità, la disciplina della limitazione, della confezione e dell'etichettaggio dei prodotti nocivi e dannosi impiegati nell'agricoltura);

limitazione delle norme a quelle riguardanti i rischi specifici (macchine, attrezzi, sostanze nocive, ambienti particolari di lavoro, elettricità e silvicoltura).

La necessità di una specifica disciplina in tal senso trova la propria ragione d'essere nei molteplici e gravi infortuni che si verificano, come è stato illustrato in precedenza, molti dei quali dovuti, appunto, per carenza di una adeguata normativa.

#### b) Lavori portuali.

Sebbene sui lavori portuali numerose norme siano contenute nel codice della navigazione e particolarmente nel relativo regolamento in base a convenzioni internazionali rese esecutive con leggi nazionali, nessuna norma sussiste, invece, in materia di sicurezza e igiene del lavoro. È stata, è vero, con il regio decreto 21 settembre 1933, n. 319, data esecuzione in Italia alla Convenzione del 27

aprile 1932, adottata dall'OIL per la protezione degli infortuni dei lavori portuali, ma manca tuttora una regolamentazione nazionale che determini chiaramente, come previsto dall'articolo 17 della Convenzione stessa, quali siano i soggetti delle norme, quali le persone incaricate dei servizi di ispezione e quali le sanzioni per la violazione delle norme stabilite nella Convenzione. Manca, infine, o se esiste in taluni porti è da ritenersi insufficiente, una adeguata regolamentazione tecnica.

Per quanto riguarda la vigilanza si registrano in taluni porti alcune iniziative prese dalle stesse autorità portuali; in altri gli Ispettorati del lavoro svolgono la propria azione di vigilanza, peraltro condizionata dalle incertezze della materia e dai limiti di competenza e circoscritta, per lo più, ad inchieste relative a gravi infortuni sul lavoro su richiesta dell'autorità giudiziaria.

In sostanza si registra carenza di norme e insufficienza di servizi di ispezione.

Le conseguenze negative di tale stato di cose sono poste in evidenza dalla situazione infortunistica e dall'andamento degli eventi nei principali porti italiani che risultano piuttosto preoccupanti, come dimostrano i dati statistici riportati nell'allegata tabella (vedere allegato I). Si può, infatti, rilevare che gli indici di frequenza degli eventi hanno un andamento crescente nel tempo e raggiungono valori notevoli che assumono particolare rilievo nei confronti di quelli medi registrati nel settore dell'industria nazionale ove, ad esempio, nel 1967 si è avuto un indice di frequenza di 198,4, sensibilmente inferiore a quello di 381,19 segnato nello stesso anno nelle attività portuali.

#### c) Cantieri navali.

Sebbene il settore della cantieristica navale sia soggetto alle norme del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1955, n. 547, (Norme generali di prevenzione degli infortuni), tuttavia l'esperienza, acquisita anche attraverso i pareri degli ispettorati del lavoro, ha posto in rilievo la necessità di emanare norme integrative adatte al particolare settore, il quale, per quanto riguarda i lavori a bordo e quelli di montaggio ed allestimento, comportando peculiari rischi, richiede norme ancor più specifiche.

La maggiore incidenza dei rischi nel settore in parola è confermata dagli indici della loro frequenza (vedere allegato L) che, in base a rilevazioni dirette svolte dagli ispettorati del lavoro, raggiunge il valore di 316,04 infortuni

per 1.000 operai-anno contro quello di 198,7 relativo agli altri settori dell'industria (rilevazioni anno 1967).

d) *Silicosi ed asbestosi.*

L'osservazione della ben nota situazione determinatasi per l'andamento preoccupante degli eventi dannosi dovuti al fenomeno della silicosi e dell'asbestosi di cui è stato fatto cenno in precedenza, ha determinato, come era d'altra parte naturale, la ricerca dei mezzi e degli strumenti idonei a fronteggiarlo. Questa esigenza era stata già colta dal legislatore in occasione dell'emanazione del testo unico delle disposizioni sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124) e di ciò è riscontro particolarmente all'articolo 173 che prevede l'emanazione di regolamenti speciali per la prevenzione della silicosi e dell'asbestosi.

Vi è da aggiungere, per meglio apprezzare quanto fosse presente al legislatore l'esigenza di fronteggiare il fenomeno nei suoi aspetti patologici, che la Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate contenute nel testo unico citato ebbe a sottolineare nella relazione conclusiva che: « tornerrebbe certo a maggiore merito del legislatore se in questo quadro di innovazione potesse trovare pur posto l'emanazione non lontana di un aggiornato, moderno, efficiente regolamento di prevenzione tecnica della silicosi e dell'asbestosi ». Infatti, a questo auspicio corrisponde la richiesta di delega, con più ampi poteri rispetto a quelli fondati sul citato articolo 173.

e) *Adeguamento della legislazione.*

L'adeguamento della legislazione vigente corrisponde ad una duplice esigenza: da un lato, quella di introdurre modificazioni ed integrazioni suggerite dai progressi della tecnica; dall'altro, effettuare talune separazioni fra normativa primaria e normativa secondaria in modo da evitare il fenomeno dell'obsolescenza delle norme.

L'esigenza è particolarmente sentita, ad esempio, nel settore dell'edilizia dove l'introduzione di nuove tecniche (come le costruzioni per montaggi di elementi prefabbricati) e l'insufficiente applicazione delle norme tecniche oltre che la scarsa sorveglianza da parte dei datori di lavoro, determinano un basso

livello della sicurezza del lavoro al quale occorre ovviare con una normativa aggiornata e più incisiva.

f) *Organizzazione aziendale della sicurezza.*

L'organizzazione aziendale della sicurezza deriva dalla necessità di attuare nel luogo di lavoro interventi atti a migliorarne la sicurezza.

L'istituzione di tale organizzazione è stata raccomandata fin dal 1929 in occasione della 12ª sessione della Conferenza internazionale del lavoro, al punto 8 della raccomandazione n. 31.

La costituzione di detti organismi, inoltre, è prevista, per i settori specifici, nella risoluzione n. 2 della Commissione del ferro e dell'acciaio (1946) e nella risoluzione n. 44 della Commissione industria del carbone dell'OIL (1956).

L'istituzione di tali servizi è prevista anche nel capitolo XVI del regolamento tipo di sicurezza fra le aziende industriali proposto dall'OIL nel 1948.

In attuazione dei suddetti strumenti internazionali, numerosi Paesi hanno già provveduto alla pratica realizzazione degli organismi aziendali della sicurezza (ad esempio: Brasile, Cecoslovacchia, Francia, Olanda, Spagna, URSS ed altri).

In Italia la materia è regolata da legge limitatamente ai settori minerario (articolo 18 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 1959, n. 128) e dell'impiego pacifico dell'energia nucleare (articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1964, n. 185).

La materia è anche regolata, in parte, da alcuni contratti di lavoro i quali prevedono l'istituzione e il relativo regolamento dei così detti « Comitati speciali per la prevenzione e sicurezza ». Tra tali pattuizioni meritano di essere ricordate quelle relative all'industria chimica e chimico-farmaceutica (contratto del 27 novembre 1966); all'industria della gomma e cavi elettrici (contratto del 13 febbraio 1968); all'industria delle fibre tessili artificiali e sintetiche (contratto del 7 aprile 1967) e all'industria elettrica ENEL (contratto in data 26 marzo 1966).

Un primo passo per una disciplina normativa su scala nazionale dell'organizzazione aziendale della sicurezza fu realizzato nel 1955. Le misure previste vennero però stralciate dall'emanando decreto del Presidente della Repubblica 547, allo scopo di continuare l'esame della materia.



Successivamente, nel 1962, la questione veniva riproposta nel corso di una riunione triangolare, presieduta dal Ministro del lavoro, all'esame degli organismi interessati (sindacali e di prevenzione), ai quali poi fu inviato un questionario sui diversi problemi dell'organizzazione aziendale della sicurezza.

Proposte di legge di iniziativa parlamentare e numerose interrogazioni parlamentari sono intervenute in materia.

Ciò premesso si ritiene la questione ormai matura per essere disciplinata mediante normativa nazionale che verrà definita sia in base alle suddette esperienze internazionali e nazionali che dopo rinnovata consultazione con gli organismi interessati attraverso la « Commissione consultiva permanente per la prevenzione degli infortuni e per l'igiene del lavoro ».

#### g) Omologazione.

Uno dei punti fondamentali su cui poggia la vigente disciplina giuridica della sicurezza del lavoro è quello dell'estensione delle disposizioni al settore dei fabbricanti, commercianti, noleggiatori e concedenti in uso, e, in particolare, ai requisiti costruttivi delle macchine e dei mezzi di lavoro in genere nonché all'idoneità delle sostanze e prodotti impiegati.

Per rafforzare tale istituto che, riguardando la prima fase dell'intero processo produttivo, costituisce il sistema più efficace per attuare una prevenzione all'origine, quindi a largo raggio e tecnicamente efficace, è prevista l'introduzione dell'istituto dell'omologazione per le macchine, le attrezzature ed i dispositivi più pericolosi e per i mezzi di protezione individuali (ad esempio: cinture di sicurezza, maschere respiratorie, eccetera).

Le norme delegate stabiliranno i tipi di macchine e mezzi di lavoro soggetti ad omologazione obbligatoria ed indicheranno per ciascun tipo le procedure e l'ente incaricato.

L'obiettività dell'omologazione dovrebbe essere garantita sia dal fatto che essa verrebbe effettuata da organismi pubblici, sia dal possesso di « determinati requisiti costruttivi » sia da particolari modalità di prova che soddisfino le esigenze richieste per l'omologazione stessa.

L'organo incaricato dell'omologazione dovrebbe essere, in via di massima, l'ente nazionale per la prevenzione degli infortuni che dispone di attrezzature ed esperienze e che potrà procedere ad omologazioni facoltative su richiesta degli interessati. È da ritenere giu-

sto, infatti, che i destinatari degli obblighi derivanti dalle norme di prevenzione, quindi i datori di lavoro ed i fabbricanti, abbiano la possibilità di ottenere adeguata consulenza in sede di progettazione e costruzione.

L'istituto dell'omologazione è largamente diffuso in vari paesi. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, con le motivazioni di cui sopra, ne ha raccomandata l'introduzione.

L'articolo 2 stabilisce gli oggetti e i limiti della delega legislativa. Esso precisa, pertanto, il contenuto delle emanande norme in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro, indicando esplicitamente i criteri cui il Governo deve ispirarsi nell'emanazione delle norme stesse.

La disposizione di cui all'articolo in esame rispetta le condizioni previste dalla Costituzione all'articolo 76, in base al quale « l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti ».

In conformità a detti principi, le nuove norme, che saranno emanate in base alla delega legislativa in parola, dovranno stabilire i mezzi, i metodi e in genere le condizioni e le cautele atti a prevenire gli infortuni e le malattie professionali, particolarmente per quanto riguarda:

- 1) le condizioni e i procedimenti di lavoro e l'organizzazione di questo;
- 2) l'ambiente di lavoro;
- 3) la costruzione, la cessione sotto qualsiasi forma, di impianti, macchine, apparecchi e utensili comunque azionati;
- 4) i mezzi protettivi individuali;
- 5) l'elencazione e le misure di conservazione e di impiego di materie prime e prodotti pericolosi, nocivi o dannosi;
- 6) i requisiti di idoneità fisica e di età;
- 7) gli organi aziendali destinati al benessere fisico dei lavoratori.

Lo stesso articolo 2 indica, inoltre, « i criteri e i principi » cui il Governo si deve ispirare e che si riassumono nei seguenti fondamentali elementi dei quali, nella emanazione delle norme, si deve tener conto:

- a) condizioni tecniche della produzione;
- b) esigenze di sicurezza in relazione al metodo di lavoro;
- c) esigenze igieniche del lavoro.

L'articolo 2 del disegno di legge in esame risulta praticamente formulato alla stregua dell'articolo 3 della legge di delega 12 feb-

braio 1955, n. 51 (delega al potere esecutivo ad emanare norme generali e speciali in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro) esponendo gli stessi « criteri e principi » che a suo tempo furono considerati rispondenti al dettato costituzionale.

Nell'articolo 1 del disegno di legge — che contempla anche le materie oggetto della delega — è fissato in due anni il termine entro il quale il potere esecutivo deve esercitare la facoltà di delega con l'emanazione dei decreti legislativi.

L'articolo 3 disciplina il rimborso delle spese sostenute per le omologazioni, i collaudi e le verifiche obbligatorie che, in base alle norme delegate, sono affidati ad organi dello Stato o ad enti pubblici e contempla che detto rimborso venga posto a carico del datore di lavoro presso la cui azienda si provvede agli adempimenti di cui sopra. Tale principio corrisponde alla situazione esistente, in specie con particolare riguardo ai controlli obbligatori eseguiti dall'Ente nazionale per la prevenzione degli infortuni, la cui legge istitutiva — legge 19 dicembre 1952, n. 2390 — già prevede, tra le entrate, i proventi derivanti da tali servizi. D'altra parte, lo stesso CNEL nelle « Osservazioni e proposte e rapporto preliminare sul riordinamento della prevenzione contro gli infortuni e le malattie professionali derivanti dal lavoro », approvato nell'assemblea del 20 novembre 1967, è dell'avviso che gli oneri derivanti da tali adempimenti obbligatori devono essere attribuiti ai datori di lavoro in virtù delle obbligazioni che a questi ultimi spettano nell'ambito delle responsabilità contrattuali assunte secondo l'articolo 2087 del codice civile.

Vi è infine da osservare che a garanzia delle categorie interessate, i cui interessi legittimi vi sono rappresentati, sulla determinazione dei predetti rimborsi, è stato previsto il parere della « Commissione consultiva permanente per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro ».

L'articolo 4 sancisce i limiti massimi per l'ammenda in 5 milioni di lire e per l'arresto in due anni. Detti limiti massimi si discostano notevolmente da quelli già esistenti per la inosservanza alle disposizioni di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro. Infatti, le norme penali in vigore prevedono, corrispettivamente, limiti massimi di 300 mila lire e di tre mesi.

Le ragioni che hanno determinato l'orientamento a fissare più incisive pene scaturiscono da un duplice ordine di considerazioni.

Innanzitutto, ragioni di equità e di perequazione della pena impongono di portare ai citati livelli già acquisiti dalla legislazione per la protezione del lavoro, per esempio, nell'ambito delle utilizzazioni dell'energia nucleare, le pene correlative alle norme che si intendono adottare con la presente legge.

Ancorché trattasi nella specie di reati aventi natura contravvenzionale, non vi ha dubbio che sussista la fondamentale esigenza di omogeneizzare il campo delle sanzioni penali, in guisa da assicurare la irrogazione di pene eguali per trasgressioni analoghe.

Esistono poi alcuni motivi di opportunità, che scaturiscono dall'esperienza acquisita in quest'ultimo decennio, che vengono in particolare considerazione per i riflessi negativi che comportano sull'azione ammonitrice che le norme penali pur rappresentano. Si è cioè venuto constatando come l'esiguità delle pene unitamente alla scarsa probabilità che la trasgressione sia tempestivamente individuata dall'Organo di ispezione — che opera secondo le possibilità limitate della propria dotazione organica — induca, talora, i soggetti che dovrebbero osservare le norme, ad una valutazione comparativa di tali circostanze rispetto agli oneri da sostenere per l'adozione delle misure di sicurezza. La soluzione, che in linea generale si dà a siffatta problematica, è in atto a disfavore dell'osservanza delle norme di sicurezza, anche perché l'applicazione dell'istituto dell'oblazione previsto dall'articolo 162 del codice penale consente in ogni caso di ridurre fino ad un terzo del massimo la pena prevista e, quindi, il danno da sopportare.

Si potrebbero fare innumerevoli esemplificazioni al riguardo. È sufficiente per tutti rilevare come di fronte all'obbligo di predisporre i ponteggi nelle costruzioni edili, obbligo che se osservato comporta certamente degli oneri tanto più elevati quanto più consistenti è l'opera da « servire », la corrispettiva ammenda prevista dalle vigenti disposizioni per l'omissione di tale apprestamento di sicurezza, va da 50 a 100 mila lire, cifra assolutamente inadeguata, in specie ove si aggiunga la possibilità di limitarla a 33 mila lire, corrispondente all'oblazione estinguente notoriamente il reato.

Le nuove pene tendono quindi anche al rovesciamento di siffatte valutazioni a torto reputate economiche.

Inoltre, l'ampiezza delle ammende consente di graduare le pene irrogabili commisurandole alla diversa natura ed entità dei rischi

ipotizzabili, naturalmente riservando le ammende di valore più alto ai casi più gravi.

Ed in effetti in siffatta prospettiva è sembrato equo adottare i seguenti criteri generali di graduazione, che confermano l'intendimento fondamentale che ispira l'aumento delle pene, intendimento che non comporta l'applicazione indiscriminata di tali aumenti, bensì li riserva alle trasgressioni a norme di particolare rilievo per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro, sembrando opportuno il mantenimento, per la gran parte delle norme, degli attuali livelli delle sanzioni, salva la necessaria rivalutazione in termini monetari.

L'elevazione dei limiti dovrà riguardare, soprattutto i seguenti casi particolari:

le violazioni alla fondamentale norma che impone l'obbligo ai costruttori e commercianti di fabbricare e vendere impianti, macchine o apparecchi che siano conformi alle prescrizioni dettate per la prevenzione degli infortuni.

L'ammenda per la trasgressione al predetto obbligo è prevista fino a 5 milioni di lire anziché le attuali 300 mila lire. Analoga pena è prevista per l'inosservanza del provvedimento di sospensione delle attività e dell'impiego di determinati impianti e macchine, adottato nei casi di grave pericolo, dal Capo dell'ispettorato del lavoro competente per territorio;

le violazioni a quelle norme che prevedono misure contro la caduta di persone: dall'attuale massimo di ammenda di 300 mila lire si passerà a un milione di lire.

Per i piccoli imprenditori, tenuto conto della natura e dell'ampiezza delle attività che ad essi normalmente fanno capo, le cui peculiarità sono riconosciute d'altra parte nell'ambito dell'ordinamento positivo, si è ritenuto giusto ed equo prevedere la riduzione delle pene ad un terzo di quelle stabilite in via generale, richiamando, ai fini della definizione dei soggetti destinatari, la disposizione di cui all'articolo 2083 del codice civile.

L'articolo 5 dà facoltà al Capo dell'ispettorato del lavoro di disporre la sospensione dei lavori in caso di grave pericolo per l'integrità fisica e la salute dei lavoratori. Il provvedimento corrisponde ad una esigenza effettiva e l'esperienza ha dimostrato che una norma del genere è quanto mai necessaria in taluni casi che potrebbero riguardare, ad esempio lavori di demolizione, lavori in sotterranei, impiego di sostanze nocive, ecc.

D'altronde, premesso che l'articolo 10 della Costituzione stabilisce che l'ordinamento

giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, è da rilevare che un principio corrispondente al progettato articolo 5 di cui sopra, è contemplato dalla convenzione O.I.L. n. 81, sull'ispezione del lavoro, ratificata dall'Italia. L'articolo 13, lettera B, del predetto strumento prevede che gli ispettori del lavoro saranno autorizzati a promuovere delle misure immediatamente esecutive in caso di pericolo imminente per la salute e la sicurezza dei lavoratori. È proprio in virtù di detto principio che vari Stati hanno ritenuto di dover emanare disposizioni al riguardo.

Peraltro è appena da rilevare che nel nostro stesso Paese leggi in materia di sanità e di incolumità pubblica prevedono la sospensione, da parte delle competenti Autorità amministrative, delle attività pericolose. In materia di ascensori ovvero di apparecchi a pressione, ad esempio, è prevista la sospensione dell'attività e il sequestro dell'apparecchio ritenuto pericoloso (si presume tale, l'apparecchio a pressione impiegato senza il preventivo collaudo pubblico). Anche in casi meno gravi di quelli fin qui rilevati, come ad esempio l'inosservanza recidiva al divieto del lavoro notturno dei panettieri, è prevista la sospensione, da parte del prefetto, della licenza di panificazione e quindi dell'attività, nonché la corresponsione del salario.

È evidente, e risulta dalla lettera della norma, che la disposizione ha un carattere di ammonimento essendone riservata la concreta applicazione nei casi gravi che i dirigenti degli Ispettorati del lavoro valuteranno con competenza ed oculatezza.

L'articolo 6 prevede che le ammende riscosse per contravvenzioni alle norme generali e speciali in materia di prevenzione degli infortuni e d'igiene del lavoro affluiscono al « Fondo speciale infortuni », istituito presso la « Cassa depositi e prestiti », disciplinato dall'articolo 197 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, affinché si possano erogare somme:

a) per contribuire allo sviluppo ed al perfezionamento della disciplina antinfortunistica e di medicina del lavoro;

b) per sussidiare, in casi particolarmente meritevoli di considerazione, infortunati del lavoro o parenti di infortunati morti sul lavoro.

Ciò per consentire al Ministero del lavoro e della previdenza sociale di non limitarsi ad operare sul solo piano dell'attività legislativa e di controllo ma di attendere ad altri compiti

che in materia di sicurezza del lavoro rivestono notevole importanza.

In effetti, il principio e la istituzione di cui sopra erano già affermati dall'articolo 37 del regio decreto 31 gennaio 1904, n. 17 (vecchio testo unico sull'assicurazione infortuni), richiamato dall'articolo 197 del citato nuovo testo unico sull'assicurazione infortuni (decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124).

Le contravvenzioni allora previste dal testo unico del 1904 erano sia quelle in materia di assicurazione infortuni che quelle in materia di prevenzione infortuni. Con la separazione delle due discipline la norma è stata riprodotta nei rispettivi testi giuridici in

base ad un principio da lungo tempo affermato e la norma proposta ne costituisce il rinnovato e concreto adeguamento.

Con l'iniziativa di che trattasi il Governo, corrispondendo alle richieste del Parlamento, del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, delle organizzazioni sindacali e della opinione pubblica, intende dare un ulteriore contributo alla lotta contro gli infortuni sul lavoro rendendo più incisivo l'intervento dello Stato per la tutela dell'attività lavorativa in tutte le sue forme ed applicazioni, in essa compresa la salute e l'integrità fisica del prestatori di lavoro come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività, secondo il principio costituzionale.

ALLEGATO A.

1) Legge 12 febbraio 1955, n. 51, che delega al potere esecutivo la facoltà di emanare norme generali e speciali di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro;

2) provvedimenti emanati in base a detta legge delega:

norme generali di prevenzione infortuni: decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1955, n. 547. Norme generali di prevenzione infortuni;

decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1956, n. 302. Norme generali integrative di prevenzione infortuni;

norme generali di igiene del lavoro: decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1956, n. 303. Norme generali di igiene del lavoro;

norme speciali di prevenzione infortuni: decreto del Presidente della Repubblica 7 gennaio 1956, n. 164. Prevenzione infortuni sul lavoro nelle costruzioni;

decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1956, n. 323. Prevenzione infortuni sul lavoro negli impianti telefonici;

norme speciali di prevenzione infortuni e di igiene del lavoro: decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1956, n. 320. Prevenzione degli infortuni e igiene del lavoro in sotterraneo;

decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1956, n. 321. Prevenzione de-

gli infortuni e igiene del lavoro nei cassoni ad aria compressa;

decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1956, n. 322. Prevenzione degli infortuni e igiene del lavoro nell'industria della cinematografia e della televisione.

3) Altri provvedimenti:

legge 9 luglio 1961, n. 706: Impiego della biacca nella pittura;

legge 10 febbraio 1962, n. 57: Istituzione dell'Albo dei costruttori, per la parte che prevede la sospensione o la radiazione delle aziende che incorrano in ripetute e gravi inosservanze alle leggi del lavoro e, fra queste, a quelle in materia di prevenzione degli infortuni;

legge 5 marzo 1963, n. 245: Limitazione dell'impiego del benzolo e suoi omologhi nelle attività lavorative;

legge 31 dicembre 1962, n. 1860: Impiego pacifico dell'energia nucleare;

decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1964, n. 185: Sicurezza degli impianti e protezione sanitaria dei lavoratori e delle popolazioni contro i pericoli delle radiazioni ionizzanti derivanti dall'impiego dell'energia nucleare;

decreto del Presidente della Repubblica 29 maggio 1963, n. 1497: Approvazione del regolamento per gli ascensori e montacarichi in servizio privato.

DISTRIBUZIONE DEGLI INFORTUNI IN COMPLESSO E MORTALI AVVENUTI NELL'INDUSTRIA  
AVVENIMENTO - CIFRE ASSOLUTE

CASI	AN				
	1955	1956	1957	1958	1959
<i>Infortunati denunciati:</i>					
In complesso . . . . .	836.393	862.931	900.133	892.812	938.595
Di cui mortali . . . . .	2.540	2.562	2.607	2.560	2.428
Operai-anno . . . . .	3.739.472	3.845.192	3.968.085	4.071.675	4.237.837
<i>Indici di frequenza per 1.000 operai-anno:</i>					
In complesso . . . . .	223,7	224,4	226,8	219,3	221,5
Di cui mortali . . . . .	0,68	0,67	0,66	0,63	0,57
<i>Totale denunce per grandi ripartizioni territoriali:</i>					
Nord . . . . .	493.295	507.988	537.770	533.567	561.067
Centro . . . . .	147.363	158.011	169.195	166.432	174.591
Sud . . . . .	126.014	126.220	124.985	124.517	129.914
Isole . . . . .	69.721	70.712	68.783	68.296	73.023
<i>Indici di frequenza per il totale delle denunce nelle grandi ripartizioni territoriali:</i>					
Nord . . . . .	169,9	196,3	200,8	194,1	195,0
Centro . . . . .	230,1	241,5	245,0	210,8	247,8
Sud . . . . .	319,8	320,2	314,3	295,1	299,0
Isole . . . . .	349,0	338,1	335,4	325,9	329,4

ALLEGATO B.

NEGLI ANNI INDICATI E DENUNCIATI A TUTTO IL 31 DICEMBRE DELLO STESSO ANNO DI ED INDICI DI FREQUENZA

NI								
1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
1.035.913	1.163.928	1.200.735	1.306.765	1.242.756	1.056.001	1.086.092	1.184.207	1.208.232
2.534	2.978	2.943	3.137	2.933	2.557	2.408	2.595	2.528
4.550.694	4.927.002	5.213.477	5.455.675	5.427.495	5.344.413	5.560.212	5.960.593	—
227,6	236,2	230,3	239,5	229,0	197,6	195,3	198,7	—
0,56	0,60	0,56	0,57	0,54	0,48	0,43	0,43	—
628.582	724.002	745.604	815.673	756.243	634.835	662.306	730.597	—
192.298	216.305	228.650	250.026	245.642	211.854	216.785	227.109	—
138.355	144.020	147.490	162.577	165.577	142.124	139.129	151.507	—
76.678	79.601	78.991	78.489	75.294	67.188	67.872	74.994	—
202,1	215,1	209,7	219,0	207,8	177,7	177,4	183,4	—
261,6	266,3	262,6	275,0	256,4	223,9	220,4	214,6	—
304,1	296,1	285,6	299,0	298,7	251,1	241,7	241,7	—
305,9	302,5	291,4	282,7	273,0	259,2	253,0	256,7	—

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

ALLEGATO C.

SITUAZIONE INFORTUNISTICA DELL'INDUSTRIA ITALIANA

(Infortuni avvenuti nell'anno e definiti con indennizzo al 31 dicembre dell'anno successivo).

ANNI	NUMERO INFORTUNI				Compl. sso Nc	Numero operai (anno)	INDICI DI FREQUENZA (per 1000 operai-anno)			
	Temporanei Nt	Permanenti Np	Mortalità Nm				Ift	Ifp	Ifm	Ifc
1955 . . . . .	716.850	33.148	1.977		751.955	3.759.472	191,70	8,86	0,53	201,09
1956 . . . . .	742.549	32.560	1.928		777.237	3.815.192	193,11	8,52	0,50	202,13
1957 . . . . .	774.944	31.958	1.911		808.813	3.968.008	195,59	8,95	0,48	203,82
1958 . . . . .	769.471	30.870	1.867		802.208	4.071.675	188,98	7,58	0,46	197,02
1959 . . . . .	810.251	31.984	1.716		843.951	4.237.897	191,19	7,55	0,40	199,11
1960 . . . . .	897.797	34.667	1.770		934.231	4.550.694	197,29	7,62	0,39	205,30
1961 . . . . .	1.009.882	36.437	2.093		1.048.412	4.927.002	204,97	7,39	0,42	212,78
1962 (a) . . . . .	985.921	33.671	1.826		1.021.418	5.213.477	189,11	6,46	0,35	195,92
1963 . . . . .	1.089.809	35.043	1.980		1.126.832	5.155.675	199,76	6,42	0,76	206,51
1964 . . . . .	1.031.751	36.991	1.917		1.070.692	5.127.195	190,10	6,82	0,36	197,28
1965 . . . . .	862.659	29.127	1.612		893.428	5.311.113	161,41	5,45	0,31	167,17
1966 . . . . .	890.068	28.988	1.450		920.306	5.560.212	160,08	5,21	0,26	165,55

(a) Dal 1962 non sono compresi i casi riferiti a forme convenzionali di assicurazione.

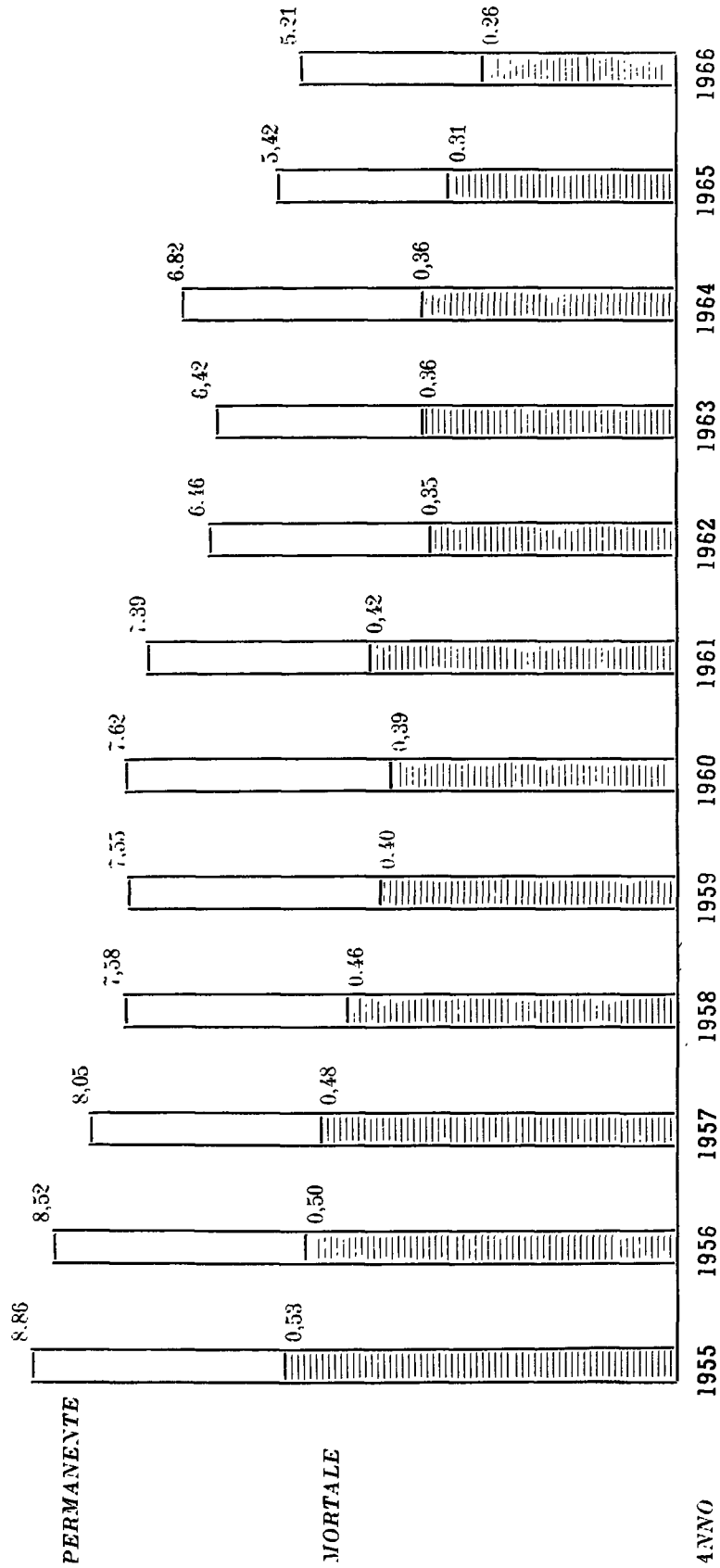


ALLEGATO D.

ANDAMENTO DEGLI INFORTUNI NELL'INDUSTRIA

Infortunati avvenuti nell'anno e definiti con indennizzo al 31 dicembre dell'anno successivo.

(Indici di frequenza per 1.000 operai-anno).

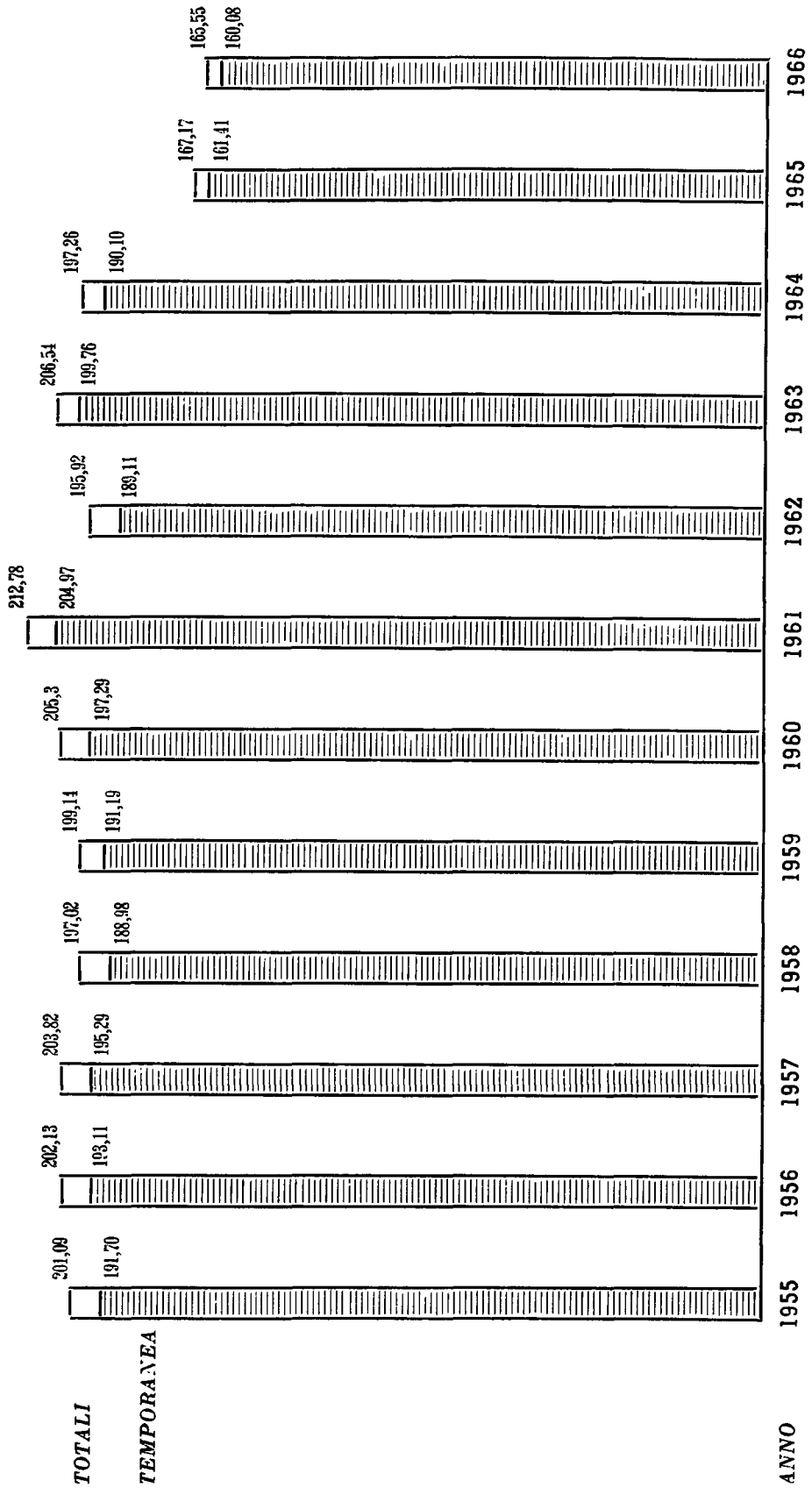


(DAI DATI STATISTICI INAIL)

ALLEGATO E.

ANDAMENTO DEGLI INFORTUNI NELL'INDUSTRIA

Infortunati avvenuti nell'anno e definiti con indennizzo al 31 dicembre dell'anno successivo.  
(Indici di frequenza per 1.000 operai-anno).



(DAI DATI STATISTICI INAIL)

ALLEGATO *F.*

DISTRIBUZIONE DEGLI INFORTUNI AVVENUTI NEGLI ANNI INDICATI NELL'AGRICOLTURA

INFORTUNI	AN				
	1955	1956	1957	1958	1959
<i>Totale denunce:</i>					
In complesso . . . . .	250.641	270.891	280.868	295.906	313.127
Di cui mortali . . . . .	1.031	1.058	1.073	1.150	1.130
<i>Forze di lavoro occupate:</i>					
In complesso (migliaia) . . . . .	7.740	7.453	7.114	6.974	6.847
Di cui permanenti (migliaia) . . . . .	5.319	5.232	5.013	4.939	4.911
Marginali (migliaia) . . . . .	2.421	2.221	2.101	2.035	1.936

ALLEGATO F.

E DENUNCIATI A TUTTO IL 31 DICEMBRE DELL'ANNO DI AVVENIMENTO

N I								
1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
309.376	298.741	261.884	244.822	241.585	241.413	275.115	285.104	287.200
1.173	1.100	1.045	1.109	1.000	966	1.100	1.024	1.023
6.567	6.207	5.810	5.295	4.967	4.956	4.660	4.556	4.243
4.820	4.613	4.620	4.136	4.156	3.948	3.840	3.360	—
1.747	1.594	1.190	1.159	811	1.008	820	656	—

DISTRIBUZIONE DEI CASI DI MALATTIA PROFESSIONALE (COMPRESI SILICOSI ED ASBESTOSI)  
DELL'ANNO STESSO DI AVVENIMENTO E NELL'ESERCIZIO DI

TECNO PATIE	A N				
	1955	1956	1957	1958	1959
<i>Tecnopatie manifestatesi e denunciate (competenza):</i>					
In complesso . . . . .	12.359	16.645	17.260	18.611	21.941
Mortali . . . . .	105	139	124	95	98
<i>Tecnopatie denunciate nell'esercizio:</i>					
In complesso . . . . .	13.091	17.482	18.377	19.560	22.864
Mortali . . . . .	587	719	719	640	609
Operai-anno . . . . .	3.739.472	3.845.192	3.968.098	4.071.675	4.237.837
<i>Indici di frequenza per 1.000 operai-anno:</i>					
Competenza:					
In complesso . . . . .	3,31	4,33	4,35	4,58	5,18
Mortali . . . . .	0,03	0,04	0,03	0,02	0,02
Esercizio:					
In complesso . . . . .	3,50	4,55	4,63	4,80	5,40
Mortali . . . . .	0,16	0,19	0,18	0,16	0,14

ALLEGATO G.

MANIFESTATISI NEGLI ANNI INDICATI E DENUNCIATI A TUTTO IL 31 DICEMBRE  
RIFERIMENTO - CIFRE ASSOLUTE ED INDICI DI FREQUENZA

NI								
1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
22.976	24.531	26.908	32.249	36.511	38.298	48.060	49.020	48.923
114	99	86	105	68	108	125	102	204
24.087	25.792	28.178	33.510	38.560	39.984	50.211	51.582	51.622
718	672	740	785	754	838	900	856	1.023
4.550.694	4.927.002	5.213.477	5.455.675	5.427.495	5.344.413	5.560.212	5.960.593	—
5,05	5,23	5,16	5,91	6,73	7,17	8,64	8,22	—
0,03	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	—
5,29	3,88	5,40	6,14	7,10	7,48	9,03	8,65	—
0,16	0,14	0,14	0,14	0,14	0,16	0,16	0,14	—

DISTRIBUZIONE DEI CASI DI SILICOSI ED ASBESTOSI MANIFESTATISI NEGLI ANNI  
E NELL'ESERCIZIO

TECNO PATIE	AN				
	1955	1956	1957	1958	1959
<i>Casi denunciati (competenza):</i>					
In complesso . . . . .	5.319	8.507	8.366	7.953	9.617
Mortali . . . . .	90	116	99	75	82
<i>Casi denunciati (esercizio):</i>					
In complesso . . . . .	5.691	8.991	9.058	8.364	10.177
Mortali . . . . .	483	612	610	599	564



ALLEGATO H.

INDICATI E DENUNCIATI A TUTTO IL 31 DICEMBRE DELL'ANNO DI AVVENIMENTO  
DI RIFERIMENTO

VI								
1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
9.981	10.766	12.205	15.351	17.547	21.331	29.745	29.203	29.124
92	74	65	73	45	88	103	82	166
10.620	8.546	12.971	15.965	18.722	22.318	31.222	31.050	31.063
661	605	675	706	671	767	816	775	926

ALLEGATO I.

DATI RELATIVI AGLI INFORTUNI NELLE ATTIVITÀ PORTUALI RILEVATI NEI PORTI DI GENOVA, PALERMO, LIVORNO, BARI, TRIESTE, VENEZIA E NAPOLI

ANNI	Numero infortuni	Numero medio esposti al rischio	Numero infortuni per 1.000 operai
1961 . . . . .	2.923	13.841	211,18
1962 . . . . .	2.672	13.855	192,85
1963 . . . . .	3.348	14.767	226,72
1964 . . . . .	4.084	15.702	260,10
1965 . . . . .	5.373	17.530	306,50
1966 . . . . .	5.964	17.063	349,52
1967 . . . . .	6.231	16.346	381,19

Rilevazione effettuata dagli Ispettorati del lavoro.

ALLEGATO L.

INFORTUNI NEI CANTIERI NAVALI RILEVATI NEGLI STABILIMENTI ESISTENTI NELLE PROVINCE DI GENOVA, LIVORNO, PALERMO, TRIESTE, NAPOLI E VENEZIA

ANNI	Numero infortuni	Numero medio esposti al rischio	Numero infortuni per 1.000 operai
1964 . . . . .	6.382	21.209	300,91
1965 . . . . .	6.103	20.062	304,21
1966 . . . . .	5.650	19.934	283,43
1967 . . . . .	6.333	19.851	319,02
1968 . . . . .	5.976	19.352	308,80

Rilevazione effettuata dagli Ispettorati del lavoro.

## DISEGNO DI LEGGE

## ART. 1.

Il Governo della Repubblica, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro della sanità, nonché con il Ministro dell'agricoltura e delle foreste per quanto concerne le norme di cui al successivo punto A) e con il Ministro della marina mercantile per quanto concerne le norme di cui al successivo punto B), è delegato ad emanare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro e per l'igiene del lavoro:

A) nelle attività agricole, ancorché esercitate dai proprietari, mezzadri, affittuari, enfiteuti e simili, coadiuvati dalle loro mogli e figli, anche naturali e adottivi, nonché dai loro parenti che prestano opera nelle rispettive aziende;

B) nei lavori portuali di carico e scarico;

C) nei lavori relativi alle costruzioni e riparazioni navali;

D) nelle attività che espongono al rischio della silicosi e dell'asbestosi.

Il Governo della Repubblica, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministri dell'interno, della difesa, della sanità e dell'agricoltura e foreste è altresì delegato ad emanare, nel termine suindicato, norme intese a modificare e a integrare la legislazione generale e speciale in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro emanata in base alla legge delega 12 febbraio 1955, n. 51. Le norme emanate in base alla legge 12 febbraio 1955, n. 51, e alla presente legge non si applicano ai servizi ed impianti ferroviari gestiti dall'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato e dalle aziende in regime di concessione a mezzo di personale dipendente dalle predette aziende ovvero da ditte appaltatrici.

Il Governo della Repubblica, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministri di cui al comma precedente, è infine delegato ad emanare, nel termine suindicato, norme relative:

a) all'istituzione di organismi aziendali di sicurezza e di igiene del lavoro con la partecipazione di rappresentanti dei lavora-

tori e secondo i criteri enunciati dalla Raccomandazione numero 31 adottata dai competenti organi dell'Organizzazione internazionale del lavoro;

b) alla omologazione di impianti, macchine ed apparecchi da parte di autorità amministrative o di enti specializzati;

c) all'istituzione di comitati regionali e provinciali per la sicurezza e l'igiene del lavoro aventi il compito di promuovere e coordinare localmente le iniziative intese alla sicurezza e all'igiene del lavoro, presieduti dal capo dell'Ispettorato del lavoro e composti da rappresentanti delle amministrazioni pubbliche interessate, degli enti competenti in materia di prevenzione e assicurazione contro gli infortuni, nonché delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori.

#### ART. 2.

Nella emanazione delle norme di cui all'articolo 1 il Governo stabilirà i mezzi, i metodi e, in generale, le condizioni e le cautele atte a prevenire gli infortuni e le malattie professionali particolarmente per quanto riguarda: le condizioni e i procedimenti di lavoro e l'organizzazione di questo; l'ambiente di lavoro; la costruzione, la cessione sotto qualsiasi forma, di impianti, macchine, apparecchi e utensili comunque azionati; i mezzi protettivi individuali; la elencazione e le misure di conservazione e di impiego di materie prime e prodotti pericolosi, nocivi o dannosi; i requisiti di idoneità fisica e di età; gli organi aziendali destinati al benessere fisico dei lavoratori.

Nell'emanazione di tali norme il Governo terrà conto, altresì, delle condizioni tecniche della produzione, delle esigenze di sicurezza in relazione al metodo di lavoro e delle esigenze igieniche del lavoro medesimo.

#### ART. 3.

Gli oneri per la effettuazione delle omologazioni, collaudi e verifiche obbligatorie periodiche ad impianti, macchine ed apparecchi previsti dalle norme emanate in base alla legge 12 febbraio 1955, n. 51, e alla presente legge, sono posti a carico del datore di lavoro ovvero del fornitore a qualsiasi titolo, nella misura e secondo le modalità che saranno determinate con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentita la Commissione consultiva permanente per la

prevenzione degli infortuni e per l'igiene del lavoro di cui all'articolo 393 del decreto del Presidente della Repubblica del 27 aprile 1955, n. 547.

Ai fini della riscossione delle somme previste nel comma precedente, contro i debitori morosi, si potrà procedere con la procedura coattiva, stabilita dal testo unico delle leggi per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e di altri enti pubblici, approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.

#### ART. 4.

Per la violazione delle norme in materia di prevenzione degli infortuni ed igiene del lavoro emanate in base alla legge 12 febbraio 1955, n. 51, nonché per la violazione delle norme che saranno emanate in base alla presente legge potrà essere stabilita la pena dell'arresto fino a due anni o dell'ammenda non superiore a lire 5.000.000.

Le pene di cui al comma precedente sono ridotte ad un terzo per le violazioni commesse dai piccoli imprenditori di cui all'articolo 2083 codice civile.

#### ART. 5.

Nel caso di accertata inosservanza di misure di prevenzione degli infortuni e di igiene del lavoro che determini gravi condizioni di pericolo alla integrità fisica ed alla salute dei lavoratori, il capo dell'Ispettorato del lavoro competente, con proprio provvedimento motivato ad esecutività immediata, senza pregiudizio per le altre azioni di competenza del proprio ufficio, ha facoltà di disporre la sospensione delle attività interessate ovvero vietare la prosecuzione dell'utilizzazione di locali, macchine, impianti o sostanze nocive.

Il provvedimento di sospensione ha efficacia fino al momento in cui saranno rimosse le cause di pericolo.

Durante il periodo di sospensione, il datore di lavoro è obbligato a corrispondere ai dipendenti la retribuzione normale, rapportata a quella corrisposta durante l'ultimo periodo di paga.

#### ART. 6.

Le ammende riscosse per contravvenzioni alle norme generali e speciali in materia di prevenzione degli infortuni e di igiene del

lavoro, sono versate al Fondo speciale infortuni, istituito presso la Cassa depositi e prestiti, disciplinato dall'articolo 197 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, ed i relativi proventi sono destinati alle finalità previste dal medesimo articolo 197.

Le lettere *b)* e *c)* dell'articolo 197 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, sono rispettivamente sostituite dalle seguenti:

« *b)* per contribuire allo sviluppo ed al perfezionamento degli studi relativi all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, ed alle discipline anti infortunistiche e di medicina del lavoro;

*c)* per subsidiare, in casi particolarmente meritevoli di considerazione, infortunati sul lavoro o parenti di lavoratori deceduti per causa di lavoro ».

#### ART. 7.

Le norme delegate saranno emanate previo parere della Commissione consultiva permanente per la prevenzione degli infortuni e per l'igiene del lavoro di cui all'articolo 393 del decreto del Presidente della Repubblica del 27 aprile 1955. n. 547.