



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori ROMANO, MATRISCIANO, CAMPAGNA, GUIDOLIN, NOCERINO, ROMAGNOLI, ABATE, ACCOTO, ANGRISANI, BOTTO, COLTORTI, CORBETTA, CORRADO, DI GIROLAMO, GRANATO, LA MURA, LANNUTTI, LANZI, LEONE, LEZZI, LOREFICE, MARINELLO, MAUTONE, MININNO, MORONESE, PAVANELLI, PIARULLI, Giuseppe PISANI, PRESUTTO, PUGLIA, TRENTACOSTE, VACCARO, VANIN, BUCCARELLA, AUDDINO, FERRARA e RICCIARDI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 DICEMBRE 2020

Disposizioni in materia di coordinamento delle indagini nei procedimenti per reati in materia di igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro

ONOREVOLI SENATORI. — La proposta di istituire una procura nazionale del lavoro nasce dalla considerazione in virtù della quale una modalità organizzativa che ha prodotto notevoli risultati consiste nella distribuzione dei magistrati in *pool* specialistici, che assicurano le necessarie sinergie, l'uniformità dell'intervento nonché la possibilità di destinare risorse umane adeguate all'attività investigativa.

La specializzazione è infatti un elemento fondamentale per il conseguimento di risultati positivi. Tuttavia in una procura questo livello di parcellizzazione è pressoché impossibile, ma indubbiamente la costituzione di un *pool* può produrre ottimi risultati, come si può evincere dall'esito dei processi Thyssen Krupp ed Eternit, nonché dal cosiddetto processo Pirelli, meno noto ma di difficoltà e importanza analoga a quella degli altri due.

Un altro parametro di efficienza che supporta la proposta di una procura nazionale del lavoro è costituito dalla centralizzazione: occorre un motore per la raccolta e l'analisi dei dati, nonché per la diffusione dei metodi di indagine più avanzati su tutto il territorio nazionale, anche perché la ragione dell'elevato numero di infortuni sul lavoro e di malattie professionali che si registrano in Italia non riguarda la qualità della legislazione in materia, che è adeguata e migliore della pur efficace normativa varata negli anni Cinquanta del Novecento, ma la mancata applicazione della legge e la carenza dei controlli affidati agli organi di vigilanza e alla magistratura.

L'intervento dell'autorità giudiziaria a tutela della sicurezza sul lavoro è ancora largamente insoddisfacente. Vi sono aree del

Paese in cui i processi in materia di sicurezza non si svolgono e altre realtà in cui essi si svolgono con una lentezza tale che porta spesso alla prescrizione di reati anche molto gravi. Questa situazione produce conseguenze devastanti, diffondendo indifferenza verso la problematica della sicurezza e un'inquietante impressione di impunità in chi danneggia i lavoratori e le imprese virtuose, che subiscono la concorrenza sleale di quanti violano la normativa cogente, nella quasi certezza di non incorrere in alcun tipo di sanzione.

L'idea di una procura nazionale del lavoro è volta a delineare un'organizzazione giudiziaria innovativa nel campo della sicurezza del lavoro. Una procura « esperta », specializzata nel fare fronte alle ipotesi di reato caratterizzate da maggiore complessità, ipotesi di reato di cui alcuni uffici non sono in grado di occuparsi, non per cattiva volontà, ma per difetto di competenza specifica e per mancanza di esperienza pregressa sul campo. Ad esempio, in assenza di tali requisiti anche la nomina di consulenti, che può rilevarsi essenziale per l'esito del processo, diventa estremamente difficoltosa.

L'istituzione di una procura nazionale potrebbe consentire di conseguire alcune finalità, la prima delle quali consiste nella possibilità di affrontare con indagini incisive e rapide le grandi tragedie che continuano a verificarsi e garantire la presenza di pubblici ministeri esperti nei procedimenti penali; in secondo luogo sarebbe possibile non limitarsi ad operare in seguito a tragedie già consumate, ma svolgere azioni sistematiche e organiche di prevenzione in ordine ai problemi che maggiormente insidiano la sicurezza del lavoro in violazione delle norme

vigenti e penalmente sanzionate. Una terza finalità da perseguire consisterebbe nell'adozione di metodologie di indagine innovative, poiché le procedure abituali si sono rivelate ormai ampiamente superate. Vi è la necessità di metodi più penetranti di indagine, che non si fermino all'accertamento della responsabilità dei livelli più bassi della gerarchia aziendale, ma vadano a fare chiarezza sui centri decisionali dove si definiscono le politiche anche per quanto riguarda la sicurezza. A questo scopo, si sono rivelati molto fruttuosi atti come la perquisizione, riferita anche ai *computer* e supporti informatici ovvero ai *server* accessibili dalle sedi aziendali. D'altra parte, sono proprio queste nuove metodologie di indagine che hanno condotto in alcuni casi a contestare il dolo eventuale.

L'istituzione della procura nazionale potrebbe inoltre porre rimedio all'attuale fuorviante frammentazione delle indagini su situazioni analoghe, quando non identiche, che si verificano in diversi luoghi del territorio nazionale. Non è infatti infrequente il caso di malattie professionali che si verificano tra i lavoratori di aziende facenti capo alla medesima società e che non coinvolgono pertanto una sola zona. In questi casi i differenti comportamenti delle procure coinvolte comportano valutazioni eterogenee, per cui una stessa società che effettua la medesima lavorazione, con livelli di nocività analoghi in stabilimenti diversi, può subire un processo per iniziativa di una procura, mentre un'altra può chiedere l'archiviazione per gli stessi fatti.

Un'altra finalità che potrebbe essere perseguita riguarda l'apertura di nuovi scenari giudiziari, finora inesplorati, puntando su ipotesi di reato, già previste dal codice penale del 1930, ma mai contestate, quali l'omissione dolosa di cautele antinfortunistiche e il disastro. Queste ipotesi di reato non sono state prese in considerazione in altri casi perché il loro accertamento è particolar-

mente complesso e richiede tecniche investigative sofisticate, che possono essere assicurate soltanto da un'organizzazione adeguatamente dotata di risorse umane e materiali.

Una procura nazionale potrebbe inoltre rappresentare un irrinunciabile punto di riferimento per i molteplici organi di vigilanza operanti in Italia. L'attuale pluralismo favorisce lo sviluppo di interpretazioni e applicazioni delle norme di sicurezza non sempre collimanti, con ricadute negative sia sui lavoratori sia sulle imprese. Anche gli organi di vigilanza previsti dall'articolo 13, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 81 del 2008 in materia di igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro, in applicazione delle disposizioni previste per alcune Amministrazioni, quali le Forze armate, le Forze di polizia, i Vigili del fuoco e altre realtà analoghe, recentemente istituiti, destano perplessità dal punto di vista dell'efficacia e della terzietà, trattandosi di servizi ispettivi che tendono a identificarsi con il datore di lavoro.

Sarebbe ancora possibile porre fine all'attuale larga disapplicazione del sistema di responsabilità amministrativa delle società introdotto dal decreto legislativo n. 81 del 2008. Finora, la normativa in materia si è rilevata di difficile attuazione per la complessità degli accertamenti circa l'effettivo adempimento degli obblighi di sicurezza da parte delle imprese.

Un altro punto rilevante riguarda i rapporti tra le procure e l'INAIL: l'articolo 61 del decreto legislativo n. 81 del 2008 prescrive che in caso di esercizio dell'azione penale il pubblico ministero ne dia notizia all'Istituto, ai fini della costituzione di parte civile per l'esercizio dell'azione di regresso. Molte procure disattendono questa norma, per difficoltà organizzative che potrebbero essere agevolmente superate in presenza di un organismo a carattere nazionale.

L'ultima finalità di una procura nazionale è la semplificazione dei non sempre facili rapporti con le autorità giudiziarie degli altri

Paesi, rapporti necessari nei casi di infortuni che si verificano in stabilimenti posti alle dipendenze di una società multinazionale con sede all'estero. Le risposte alle rogatorie internazionali giungono spesso tardivamente e in molti casi non sono soddisfacenti.

I processi per la violazione delle norme sulla sicurezza sul lavoro sono altrettanto importanti di quelli per criminalità organizzata o per terrorismo e, in alcuni casi, presentano maggiore complessità. L'ipotesi di istituire una procura nazionale può avvalersi anche dell'esperienza efficace di Paesi stranieri, come la Francia o la Germania.

Una procura nazionale in materia di sicurezza del lavoro non comporta oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, ma può al contrario assicurare una razionalizzazione della spesa che deriverebbe dalla gestione uniforme e centralizzata dei processi.

La diffusione di una cultura della sicurezza deve essere affiancata da un affinamento delle tecniche di indagine e per questo aspetto la procura nazionale può svolgere un ruolo propulsivo, promuovendo la

diffusione delle pratiche più virtuose e intervenendo sulle grandi inchieste per sostenere le procure di dimensione più ridotta.

La proposta di istituzione di una procura nazionale in materia di lavoro nasce, dunque, dalla constatazione dell'attuale inefficienza del sistema giudiziario in relazione all'insoddisfacente livello di applicazione di una normativa - quella antinfortunistica - che, come è noto, trae la sua origine dalla disciplina europea ed è pertanto sostanzialmente uniforme in tutti i Paesi dell'Unione ed è un tema di grande rilevanza. Essa si inserisce in una questione più generale, che è quella di garantire una più elevata professionalità e specializzazione dei magistrati che si occupano dei problemi della salute e della sicurezza sul lavoro, al fine di migliorare e rendere più soddisfacente l'approccio degli inquirenti nella prevenzione e nella repressione delle violazioni in campo antinfortunistico, tema oggi più che mai sentito anche a seguito dell'emergenza pandemica da COVID-19, che ha colpito l'intera comunità internazionale e il nostro Paese.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Direzione distrettuale del lavoro)

1. Nel capo I del titolo III dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, dopo l'articolo 70 è aggiunto il seguente:

« Art. 70.1. - *(Direzione distrettuale del lavoro)* - 1. Per la trattazione dei procedimenti relativi ai reati in materia di igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro, nonché ai reati contro la persona commessi nel luogo di lavoro o in occasione dell'attività lavorativa e ai reati connessi ancorché di maggiore gravità, il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto costituisce, nell'ambito del suo ufficio, una direzione distrettuale del lavoro designando i magistrati che devono farne parte per la durata non inferiore a due anni. Per la designazione, il procuratore distrettuale tiene conto delle specifiche attitudini e delle esperienze professionali. Della direzione distrettuale non possono fare parte i magistrati ordinari in tirocinio. La composizione e le variazioni della direzione sono comunicate senza ritardo al Consiglio superiore della magistratura.

2. Il procuratore distrettuale o un suo delegato è preposto all'attività della direzione e cura, in particolare, che i magistrati addetti ottemperino all'obbligo di assicurare la completezza e la tempestività della reciproca informazione sull'andamento delle indagini ed eseguano le direttive impartite per il coordinamento delle investigazioni e l'impiego della polizia giudiziaria.

3. Salvi casi eccezionali, il procuratore distrettuale designa per l'esercizio delle fun-

zioni di pubblico ministero, nei procedimenti riguardanti i reati in materia di igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro, i magistrati addetti alla direzione.

4. Salvo che nell'ipotesi di prima costituzione della direzione distrettuale del lavoro, la designazione dei magistrati avviene sentito il procuratore nazionale del lavoro. Delle eventuali variazioni nella composizione della direzione, il procuratore distrettuale informa preventivamente il procuratore nazionale del lavoro ».

Art. 2.

(Procuratore nazionale del lavoro)

1. All'articolo 77 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, è premesso il seguente:

« Art. 76-*quater*. - *(Procuratore nazionale del lavoro)* - 1. Nell'ambito della procura generale presso la Corte di cassazione è istituita la Direzione nazionale del lavoro.

2. Alla Direzione è preposto un magistrato che abbia conseguito la settima valutazione di professionalità, scelto, anche in deroga all'ordinario periodo di legittimazione al trasferimento, tra coloro che hanno svolto anche non continuativamente, per un periodo non inferiore a otto anni, funzioni giudicanti o di pubblico ministero, sulla base di specifiche attitudini, capacità organizzative ed esperienze nella trattazione di procedimenti relativi alla normativa in materia di igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro e di tutela penale del lavoro.

3. Alla nomina del procuratore nazionale del lavoro si provvede con la procedura prevista dall'articolo 11, terzo comma, della legge 24 marzo 1958, n. 195. L'incarico ha durata di quattro anni e può essere rinnovato una sola volta.

4. Alla Direzione sono addetti, con funzione di sostituti, magistrati con qualifica non inferiore a quella di magistrato che ab-

bia conseguita la quarta valutazione di professionalità, nominati sulla base di specifiche attitudini ed esperienze nella trattazione di procedimenti in materia di igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro e di tutela penale del lavoro. Alla nomina provvede il Consiglio superiore della magistratura, sentito il procuratore nazionale del lavoro.

5. Per la nomina dei sostituti, l'anzianità nel ruolo può essere valutata solo ove risultino equivalenti i requisiti professionali.

6. Al procuratore nazionale del lavoro sono attribuite le funzioni previste dall'articolo 371-ter del codice di procedura penale ».

Art. 3.

(Funzioni del procuratore nazionale del lavoro)

1. Dopo l'articolo 371-bis del codice di procedura penale è inserito il seguente:

« Art. 371-ter. - *(Attività di coordinamento del procuratore nazionale del lavoro)*
- 1. Il procuratore nazionale del lavoro esercita le sue funzioni in relazione ai procedimenti per i reati in materia di igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro nonché per i reati contro la persona commessi nel luogo di lavoro o in occasione dell'attività lavorativa e per i reati connessi, ancorché di maggiore gravità. A tal fine si avvale del supporto operativo delle Forze dell'ordine nonché degli strumenti operativi territoriali del Servizio sanitario nazionale, degli Ispettorati territoriali del lavoro e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Il procuratore nazionale può inoltre avvalersi, a fini investigativi, degli enti e organismi di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, nonché del personale ispettivo dell'Ispettorato nazionale del lavoro per le competenze in materia di vigilanza a esso attribuite dalla legislazione vigente e impartisce direttive in-

tese a regolarne l'impiego a fini investigativi.

2. Il procuratore nazionale del lavoro esercita funzioni di impulso e di coordinamento nei confronti dei procuratori distrettuali al fine di rendere effettivo il coordinamento delle attività di indagine, di garantire la funzionalità dell'impiego della polizia giudiziaria nelle sue diverse articolazioni e di assicurare la completezza e tempestività delle investigazioni.

3. Per lo svolgimento delle funzioni attribuitegli dalla legge, il procuratore nazionale del lavoro, in particolare:

a) d'intesa con i procuratori distrettuali interessati, assicura il collegamento investigativo anche per mezzo dei magistrati della Direzione nazionale del lavoro;

b) cura, mediante applicazioni temporanee dei magistrati della Direzione nazionale e delle direzioni distrettuali del lavoro, la necessaria flessibilità e mobilità che soddisfino specifiche e contingenti esigenze investigative o processuali;

c) ai fini del coordinamento investigativo e della repressione dei reati provvede all'acquisizione e all'elaborazione di notizie, informazioni e dati utili al contrasto dello sfruttamento del lavoro;

d) impartisce ai procuratori distrettuali specifiche direttive alle quali attenersi per prevenire o risolvere contrasti riguardanti le modalità secondo le quali realizzare il coordinamento nell'attività di indagine;

e) riunisce i procuratori distrettuali interessati al fine di risolvere i contrasti che, malgrado le direttive specifiche impartite, sono insorti e hanno impedito di promuovere o di rendere effettivo il coordinamento;

f) dispone con decreto motivato, reclamabile al procuratore generale presso la Corte di cassazione, l'avocazione delle indagini preliminari relative a taluno dei reati in materia di igiene e sicurezza nei luoghi di

lavoro quando non hanno dato esito le riunioni disposte al fine di promuovere o rendere effettivo il coordinamento e questo non è stato possibile a causa della:

1) perdurante e ingiustificata inerzia nell'attività di indagine;

2) ingiustificata e reiterata violazione dei doveri previsti dall'articolo 371 del codice di procedura penale ai fini del coordinamento delle indagini.

4. Il procuratore nazionale del lavoro provvede all'avocazione dopo aver assunto sul luogo le necessarie informazioni personalmente o tramite un magistrato della Direzione nazionale del lavoro all'uopo designato. Salvi casi particolari, il procuratore nazionale del lavoro o il magistrato da lui designato non può delegare per il compimento degli atti di indagine altri uffici del pubblico ministero ».

Art. 4.

(Avocazione del procuratore generale presso la corte di appello)

1. Dopo il comma 1-*bis* dell'articolo 372 del codice di procedura penale è aggiunto il seguente:

« *1-ter.* Il procuratore generale presso la corte di appello, assunte le necessarie informazioni, dispone altresì con decreto motivato l'avocazione delle indagini preliminari relative ai reati in materia di igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro nonché ai reati contro la persona commessi nel luogo di lavoro o in occasione dell'attività lavorativa e dei reati connessi, ancorché di maggiore gravità, e quando, trattandosi di indagini collegate, non risulta effettivo il coordinamento delle indagini e non hanno dato esito le riunioni per il coordinamento disposte o promosse dal procuratore generale anche

d'intesa con altri procuratori generali interessati ».

Art. 5.

(Attribuzioni del procuratore generale presso la Corte di cassazione)

1. Dopo l'articolo 76-*quater* dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, introdotto dall'articolo 2 della presente legge, è inserito il seguente:

« Art. 76-*quinquies*. - *(Attribuzioni del procuratore generale presso la Corte di cassazione in relazione all'attività di coordinamento investigativo)* - 1. Il procuratore generale presso la Corte di cassazione esercita la sorveglianza sul procuratore nazionale del lavoro e sulla relativa Direzione nazionale.

2. Nella relazione generale sull'amministrazione della giustizia prevista dall'articolo 86, il procuratore generale comunica l'attività svolta e i risultati conseguiti dal procuratore nazionale del lavoro e dalle Direzioni nazionale e distrettuali del lavoro ».

Art. 6.

(Procedimento per l'avocazione)

1. Il comma 6 dell'articolo 70 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, è sostituito dal seguente:

« 6. Quando il procuratore nazionale antimafia, il procuratore nazionale del lavoro o il procuratore generale presso la corte di appello dispone l'avocazione delle indagini preliminari nei casi previsti dalla legge, trasmette copia del relativo decreto motivato al Consiglio superiore della magistratura e ai procuratori della Repubblica interessati ».

Art. 7.

(Dotazioni organiche)

1. Il ruolo organico del personale della magistratura è aumentato complessivamente di cento unità. La dotazione organica dell'ufficio della Direzione nazionale del lavoro è determinata, previo parere del Consiglio superiore della magistratura, con decreto del Ministro della giustizia. Con uno o più decreti del Ministro della giustizia, previo parere del Consiglio superiore della magistratura, sono incrementate le piante organiche degli uffici delle procure della Repubblica aventi sede nei capoluoghi di distretto di corte di appello.

2. Nell'ambito della procura generale presso la Corte di cassazione è istituito il posto di procuratore nazionale del lavoro con funzioni di magistrato di cassazione.

3. Per far fronte alle straordinarie e urgenti necessità di provvista del personale amministrativo da assegnare agli uffici delle direzioni distrettuali nonché alla Direzione nazionale del lavoro, in relazione ai maggiori e nuovi compiti connessi alla tutela dell'igiene e della sicurezza nei luoghi di lavoro, il Ministro della giustizia è autorizzato, per ciascuno dei profili professionali occorrenti, a utilizzare gli idonei dei concorsi di pari profilo banditi o espletati non anteriormente ai tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. L'Ispettorato nazionale del lavoro è autorizzato ad assumere a tempo indeterminato, anche mediante una procedura di corso-concorso pubblico, un contingente di personale ispettivo da adibire alla vigilanza in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro pari a 300 unità per l'anno 2021.

Art. 8.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dalla presente legge, pari a 17.550.000 euro a decorrere

dall'anno 2021, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 61, comma 23, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Art. 9.

(Norme transitorie)

1. Le disposizioni previste dalla presente legge si applicano ai provvedimenti avviati successivamente alla data della sua entrata in vigore.

2. Il Ministro della giustizia, entro quindici giorni dalla nomina del procuratore nazionale del lavoro e dei sostituti addetti alla Direzione nazionale del lavoro, fissa con proprio decreto la data, non successiva al trentesimo giorno dalla data di entrata in vigore del decreto, di entrata in funzione della Direzione nazionale del lavoro.

Art. 10.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.