

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissioni congiunte II e XI

D.D. L. 2052

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

Roma 19 ottobre 2021

Audizione del dott. Alberto Liguori, Procuratore della Repubblica di TERNI.

**La premessa. L'equiparazione della tutela penale dell'antinfortunistica sul lavoro all'antimafia e all'antiterrorismo.**

Il disegno di legge in esame nasce dall'esigenza di sopperire alle inefficienze dell'attuale organizzazione giudiziaria e amministrativa in materia di sicurezza del lavoro, accusata di interventi in larga parte insoddisfacenti.

Sale, in particolare, sul banco degli imputati ancora una volta il giudice ordinario ritenuto responsabile di gravi addebiti: o di non celebrare i processi in materia di sicurezza o, quando lo fa, di celebrarli con una lentezza tale da condurre spesso alla prescrizione dei reati. La soluzione ai mali è nella creazione di una procura nazionale del lavoro, costruita mutuando gli schemi previsti per la vigente procura nazionale antimafia e antiterrorismo che hanno assicurato sinergie, uniformità di azione, specializzazioni investigative: centralizzando l'azione investigativa si sopperisce alle attuali sacche di inefficienza e nel contempo si potenzia anche l'azione preventiva, favorendo altresì best practice in grado di facilitare anche i rapporti con gli altri Paesi.

Il progetto, dunque, mira a creare una innovativa organizzazione giudiziaria a tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro affidata alle direzioni distrettuali aventi sede nei capoluoghi di regione dirette dal procuratore della Repubblica, coordinate dal Procuratore Nazionale del Lavoro avente sede presso la Procura Generale della Cassazione con poteri di indirizzo, unitamente al Procuratore Generale presso la Corte di Appello cui sono conferiti poteri informativi e di avocazione.

L'obiettivo dichiarato del DDL 2052, se potessimo racchiuderlo in uno slogan, sarebbe "Per una sicurezza del lavoro efficiente", finalizzata a combattere e prevenire sacche di inefficienze che contribuiscono a diffondere *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.* Si aggiunge che *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.*

## **Par. 1 Il fenomeno infortunistico sul lavoro nella Regione Umbria.**

Ogni progetto di legge, come è noto, nasce dalla realtà osservata ed in particolare dalle criticità che essa ha disvelato con conseguente individuazione di possibili interventi e correttivi in grado di ripristinare il buon andamento custodito nell'art. 97 della Costituzione e di garantire il diritto alla salute di cui all'art. 32 della Costituzione. Per tali ragioni partirò dagli insindacabili dati statistici della Regione in cui opero come procuratore della Repubblica e che anticipo confermano il trend nazionale di crescita esponenziale del fenomeno, anzi, purtroppo, superano la media nazionale.

### Infortuni sul lavoro Regione Umbria

Il biennio osservato in 2019 – 2020 – primi 8 mesi 2021 (dati ufficiali Inail) in materia di infortuni sul lavoro denota un aumento dei casi denunciati: anno 2019 sono stati registrati 10.616 infortuni sul lavoro, nel corso del 2020 si sono verificati 8.003 infortuni, 5681 al 31 agosto 2021 = + 16,7% che in percentuale è superiore al dato nazionale + 8,5%;

### Casi mortali sul lavoro Regione Umbria

Il biennio osservato in 2019 – 2020 – primi 8 mesi 2021 denota un aumento dei casi: 19 casi nel 2019, e 13 nel 2020 e 17 primi 8 mesi 2021 = + 112% superiore al dato nazionale = - 6,2%;

### Le malattie professionali Regione Umbria

Il biennio osservato in 2019 – 2020 – primi 8 mesi 2021: denunce nel 2019 = 2293, 1178 nel 2020; primi dati al 31 agosto 2021, 1461 = + 37,4% superiore alla media nazionale + 31,5%.

Il primo dato da sottolineare è che la Regione Umbria ha fatto registrare una casistica superiore a quella nazionale.

## **Par. 1.1 Il fenomeno infortunistico sul lavoro di rilevanza penale. L'impostazione del DDL n. 2052: assimilazione al fenomeno mafioso e terroristico.**

Il diritto alla sicurezza nei luoghi di lavoro assume rilievo costituzionale all'art. 41 della Costituzione e tutela, proprio perché diritto fondamentale, in sede penale. Sul punto il nostro Legislatore ha inteso graduare la rilevanza delle violazioni del diritto alla sicurezza affidandolo 1) in parte al giudice penale e 2) in parte all'autorità amministrativa: 1) procedibilità d'ufficio per infortuni mortali o per malattie professionali guaribili oltre i 40 giorni, inquadrati come delitti; contravvenzioni per fatti più lievi affidati ad un meccanismo estintivo con anticipazione dei fattori di rischio; fase di contestazione amministrativa ed

eliminazione della fonte di rischio e successiva estinzione della fattispecie penale.  
2) L'intera materia, per il resto, è governata dal sistema amministrativo delle violazioni affidate alle cure delle ASL territoriali.

Gli uffici requirenti italiani prevedono, nelle loro organizzazioni interne, la creazione di gruppi di lavoro specializzati alla ricerca di metodiche e protocolli investigativi in grado di generare sapere specializzato per un'azione penale più incisiva ed efficace. Le Sezioni penali giudicanti non prevedono, di norma, forme di specializzazioni.

Su questo riassuntivo quadro ordinamentale piovono le critiche del Legislatore proponente il DDI in esame: sacche importanti di inefficienze, scarsa attenzione al tema sia in fase di indagini sia in fase di giudizio, mancata celebrazione di processi e prescrizione dei reati. Il rimedio è affidare la fase delle indagini preliminari alle procure della Repubblica distrettuali sottraendole a quelle ordinarie per la ricerca di soluzioni investigative più penetranti e in grado di sviluppare specializzazioni la cui letteratura sarà utile anche per fare prevenzione.

**Par. 1.2 La non condivisione dell'equiparazione ai fenomeni associativi e ai c.d. reati distrettualizzati di cui all'articolo 51 del codice di procedura penale. Mancanza dell'eadem ratio e dei presupposti normativi in fatto e diritto.**

L'assunto muove da una premessa, a mio sommosso avviso, non corretta. Infatti, la prospettata equiparazione dei fenomeni antinfortunistici a quelli antimafia e antiterrorismo presuppongono la medesima ratio: il fenomeno antinfortunistico, al pari di quelli antimafia, avendo dimensioni organizzative nazionali, localistici organizzati o transnazionali, necessita di un organismo investigativo specializzato accentrato su base distrettuale. In sintesi, si parte dalla considerazione che le violazioni penali in materia di sicurezza del lavoro abbiano una struttura plurisoggettiva, organizzata a monte con struttura stabile e pensante, impegnata nella realizzazione di una serie indefinita di delitti di natura dolosa, con compiti prestabiliti e nella consapevolezza di tutti i concorrenti che il contributo omissivo di ognuno di essi rafforzi il raggiungimento dell'obbiettivo iniziale: portare a segno in maniera scientifica una serie di violazioni alla norme penali in materia di sicurezza del lavoro con l'obbiettivo dichiarato di ridurre i costi del lavoro e aumentare la competitività operando in regime di concorrenza sleale in danno dei diritti fondamentali del lavoratore: business a scapito della salute dei lavoratori. Una tale impostazione si scontra con primo dato giuridico: la gran parte della tutela penale antinfortunistica è affidata a mere contravvenzioni di natura colposa e, in via residuale, quelle di natura dolosa prevedono struttura normalmente – il nostro Paese vive di medie e piccole aziende – di delitti a soggettività individuale. La mancanza, normalmente, strutturale di organizzazioni aziendali stabili, con più sedi operative (i c.d. locali della mafia), votate alla violazione di norme alle norme di tutela penale del lavoro mal si concilia con un'organizzazione giudiziaria come le

direzioni distrettuali, concepite proprio per fronteggiare fenomeni criminali plurisoggettivi di matrice mafiosa o terroristica localizzate su talune aree geografiche del Paese, con una base logistica accentrata e con sedi operative nazionali ed internazionali e che alla luce di tali fattori richiedono l'esigenza di concentrare l'azione investigativa su realtà giudiziarie più ristrette per favorire specializzazioni investigative e saperi sulle strategie aziendali criminali di occupazione di interi territori, anche favorendo il coordinamento e lo scambio di informazioni tra le diverse forze di polizia attraverso la continua alimentazione della banche date in uso. Queste le ragioni che hanno permesso al Legislatore di concentrare le indagini sulle direzioni distrettuali antimafia per taluni tipi di reato meglio indicati nell'articolo 51, comma 3 bis e comma 3 quater del codice di procedura penale (reati di mafia o di terrorismo).

Quando il Legislatore ha inteso spostare la competenza delle indagini dalle procure ordinarie a quelle distrettuali per reati diversi da quelli appena citati, ha sviluppato analoghi ragionamenti sulle dimensioni anche geografiche del fenomeno criminale, sulla struttura del reato plurisoggettivo di matrice dolosa. Il tema è quello dei reati c.d. distrettualizzati. Si pensi ai reati di cui all'art. 414 bis c.p. di istigazione a pratiche di pedofilia o pornografia, 600 bis c.p. di prostituzione minorile, 600 ter di pornografia minorile, 615 ter e ss c.p. dei c.d. reati informatici indicati all'articolo 51 comma 3 quinquies del codice di procedura penale, la cui ratio di spostamento delle indagini dal PM ordinario a quello distrettuale nasce dalla volontà del legislatore di centralizzare le indagini finalizzate al contrasto dei sopraelencati reati al fine di specializzare la professionalità dei magistrati inquirenti in una materia caratterizzata da fenomeni criminosi difficilmente circoscrivibili entro contesti territoriali limitati e connotati da un elevato livello di specializzazione tecnica. Inoltre, le reti telematiche per loro natura sono idonee a mettere in contatto soggetti residenti in luoghi geograficamente diversi tra loro, con il conseguente rischio di un'eccessiva parcellizzazione dei procedimenti penali. Dalla proposta di legge in esame non emerge un quadro fattuale nella direzione sopra indicata. Del resto, volendo aderire all'impostazione del legislatore proponente, anche il fenomeno della corruzione, per dimensioni, pervasività e gravità, meriterebbe un accentramento delle competenze in capo alle DDA, tenuto conto che in questi casi addirittura il fenomeno è poco percepito non tanto dalla giurisdizione italiana quanto dal comune sentire. Chiudo sul punto segnalando che per fenomeni associativi votati alla sistematica violazione di normativa antinfortunistica sopperisce l'art. 416 del codice penale che punisce le associazioni per delinquere semplici che perseguono l'ideazione e la realizzazione di una serie indefinita di delitti.

## **Par. 2 L'invito a riflessioni comuni.**

Le riflessioni sopra esposte consigliano il mantenimento dell'attuale organizzazione giudiziaria con un invito pressante al CSM a monitorare in maniera più incisiva in fase di controllo dei progetti organizzativi degli Uffici di Procura e di tabelle degli Uffici giudicanti le scelte organizzative operate in

materia, rispettivamente, di gruppi specializzati e di sezioni giudicanti specializzate, esaminando però, in fase di scrutinio, i flussi e non la semplice previsione. Sul punto porto l'esperienza di Terni che ha previsto sin dal 2019 la creazione presso il Tribunale, sezione penale, di giudici penali togati specializzati che si occupano prevalentemente di delitti di infortuni sul lavoro e di omicidi colposi con violazione delle norme antinfortunistiche, con l'abbinamento del PM togato istruttore con quello di udienza, e di giudici onorari che si occupano della materia delle contravvenzioni. I risultati documentati, non solo di specializzazione – non solo per le materia infortunistiche ma sull'intero panorama penale che a Terni è tutto affidato a giudici specializzati – ha consentito (v. dati ufficiali inaugurazione anno giudiziario 2021) di registrare la più bassa percentuale regionale di prescrizione dei reati che raggiunge la media del 30% in Umbria e che a Terni si assesta al 3%.

Altro aspetto da evidenziare, ma questa volta riferisco nella veste di giurista, è il fronte della prevenzione amministrativa affidata alle verifiche degli ispettori del lavoro delle ASL. Sul punto si annota che il 95% delle aziende italiane con elevata probabilità non subiranno controlli (la media è del 5%).

Forte dell'esperienza giudiziaria, mi permetto di segnalare un tema, oserei dire, dirimente ai fini del buon funzionamento della norma che ci si accinge ad adottare sotto il profilo della prevenzione delle sanzioni caratterizzate da elevata forza deterrente. Il tema è quello delle c.d. leggi ordinarie amministrative. Un saggio legislatore, prima di legiferare, dovrebbe preoccuparsi anche della idoneità ed adeguatezza della struttura amministrativa cui il controllo dell'obbligo di rispetto delle norme antinfortunistiche è stato assegnato e, una volta premessa l'assoluta ed incondizionata affidabilità e competenza degli uffici dell'Ispettorato del lavoro, interrogarsi sulla esigibilità e praticabilità del dovere imposto. In sintesi, il monito è al Legislatore a che si faccia carico di promuovere il reclutamento massiccio di operatori addetti ai controlli sui cantieri per rendere almeno accettabile la prevenzione, unitamente a costante attenzione alla formazione e all'aggiornamento professionale.

In aggiunta, ma non di secondaria importanza, uno sguardo al sistema sanzionatorio amministrativo attuale incentrato sulla pena pecuniaria. Proprio per rispondere alle esigenze prospettate nel DDL di evitare, attraverso l'accentramento delle indagini delle direzioni distrettuali, la frammentazione delle indagini su situazione analoghe a seconda della localizzazione delle diverse sedi di un'azienda, nel riportarmi alle riflessioni sopra sviluppate sull'efficacia degli attuali strumenti processuali (416 c.p.), adesso vorrei soffermarmi sulla scarsa incisività delle sanzioni pecuniarie quale deterrente per il rispetto della normativa antinfortunistica che, come detto, oggi anticipa la prevenzione del rischio infortunio, invitando l'azienda ad adempiere alle prescrizioni imposte dall'organo di controllo (si ricorda solo nel 5% dei casi) e successiva estinzione della contravvenzione a seguito di adempimento. La connotazione prettamente pecuniaria della sanzione incide sull'effettività della pena. Sistemi moderni come quelli europei proprio per combattere la concorrenza sleale hanno optato per

sanzioni diverse da quelle pecuniarie quale strumento di profilassi sociale preferendo incidere sull'attività produttiva, non solo di beni e servizi, ma anche di danni alla salute dei cittadini, attraverso la sospensione di essa per un periodo determinato. In tal modo la sanzione sarebbe effettiva (si parla tanto di effettività della pena), individualizzante in conformità alla prescrizione costituzionale ed avrebbe un effetto deterrente decisivo in termine di mancata reiterazione del reato. Nella mia esperienza professionale analizzo i bilanci delle società commerciali, che tra le poste prevedono dei costi, variamente qualificati, ma con provviste destinate al pagamento di sanzioni. In tal modo, le società ammortizzano il costo delle sanzioni, imputandolo a costo sociale, con esonero anche da un punto di vista civilistico degli amministratori. Viene così a delinearsi un sistema perfetto di impunità per impresa ed amministratori, ed una monetizzazione dell'illecito.

E' proprio sull'armamento sanzionatorio previsto dal nostro ordinamento per individuare soluzioni aggiuntive a quella pecuniaria per rendere effettiva una sanzione e consentire al sistema normativo creato, appunto il DDL, di funzionare.

E' mia opinione, tenuto conto dei diritti costituzionali incisi, che la deterrenza della sanzione pecuniaria possa non funzionare e rivelarsi inidonea a dare effettività alla pena prescelta. In scia alle scelte già operate dal legislatore, sarebbe buona norma affiancare alla sanzione pecuniaria per ipotesi di gravi violazioni agli obblighi antinfortunistici, specie se ripetuti nel tempo, il meccanismo della diffida ad adempiere con successiva applicazione della sanzione della chiusura temporanea dell'attività produttiva in ipotesi di protratto inadempimento, così incidendo sui profitti aziendali. L'effetto deterrente, così congeniato, sarebbe più incisivo e dissuasivo.

Da ultimo, sempre in scia a forme alternative alla sanzione pecuniaria di maggiore incisività, meglio le c.d. sanzioni reputazionali che in Europa trovano ampio spazio come la pubblicazione sul giornale per incidere realmente sui fatturati e sulla concorrenza e per restituire ai lavoratori e all'intera comunità fiducia nell'operato dello Stato che è tenuto, per precetto costituzionale, a consentire al mondo dell'impresa a produrre ma nel rispetto del diritto fondamentale del diritto al lavoro in sicurezza.