

Osservazioni sul disegno di legge S. 2052
A cura dell'Avv. Alessandra Guarini
Componente commissione Affari Legali ANMIL

1

Da molti anni ANMIL ha scelto di costituirsi parte civile nei processi per infortuni mortali sul lavoro al duplice scopo di rendere più efficace l'azione di prevenzione e contrasto alle prassi aziendali difformi dalla normativa antinfortunistica e di affiancare i familiari delle vittime nei difficili percorsi processuali.

La presenza di Anmil nei processi per omicidio colposo, aggravato dalla violazione delle norme sulla sicurezza dei luoghi di lavoro, ha segnato una sorta di evoluzione dell'Associazione stessa e di completamento della sua azione tesa all'assistenza agli infortunati sul lavoro così come alla prevenzione dagli infortuni e dalle malattie professionali, che ha in questo modo implementato e diversificato le azioni a supporto del perseguimento degli scopi statutari mediante la creazione di un *team* di avvocati e consulenti, esperti nella delicata tematica della salute e sicurezza, in grado di portare nel processo un importante *know-how* tecnico giuridico a beneficio della funzione giurisdizionale in difesa delle vittime.

Anmil è ovunque riconosciuta come il soggetto che per vocazione e origine storica rappresenta i diritti dei lavoratori rispetto alla tutela di valori fondamentali come quelli della vita e della salute; ciò ha permesso il riconoscimento dell'Associazione come soggetto processuale portatore anche di un interesse proprio, enucleabile dallo statuto ed equiparabile al diritto soggettivo delle vittime. Per dare un'idea dello spessore dell'azione processuale dispiegata in questi anni, valga osservare come Anmil sia attualmente presente in oltre sessanta processi penali in corso di celebrazione in tutta Italia



(dall'Ilva di Taranto all'Eternit di Casale Monferrato) e come sia riconosciuta come soggetto danneggiato in almeno altri venti procedimenti in attesa di trattazione.

Meritevole di essere stigmatizzata è la decisione di partecipare sia ai processi legati alle c.d. “grandi stragi” sia a quelli che solo apparentemente sembrano meno gravi per il minor numero delle vittime coinvolte ma che celano nella realtà le violazioni più diffuse e per questo da avversare per l'appunto anche attraverso i meccanismi sanzionatori delle condanne penali.

Ciò che è stato possibile osservare dall'interno dei processi rappresenta una vera e propria mappa delle principali criticità del sistema normativo e processuale in materia di sicurezza in ambito lavorativo e fornisce un parametro alla stregua del quale valutare il Disegno di Legge in esame.

§

Il DDL 2052 trova pieno consenso, perché mira a creare una Magistratura “esperta”, dinamica e fortemente qualificata nella materia tanto specifica quanto complessa dell'accertamento dei reati colposi collegati alle morti sul lavoro.

Particolarmente apprezzato è l'intento di ottenere una **attuazione uniforme, attraverso il coordinamento, delle prassi investigative**, affinché sia garantito uno *standard* elevato delle attività degli Inquirente, sia dal punto di vista della metodologia che dal punto di vista della qualificazione giuridica dei fatti. Ciò argina il rischio di assistere, come purtroppo è accaduto, a richieste di archiviazione infondate, che erano frutto della errata valutazione in diritto dei fatti ed alle quali non sempre è stato possibile porre rimedio attraverso l'istituto processuale della opposizione. Non va scordato poi come non tutte le vittime si possano permettere i costi di consulenze e di indagini private da presentare a sostegno della richiesta di opposizione o di riapertura indagini, una volta emesso il provvedimento di archiviazione.



L'accuratezza investigativa, vista in un'ottica garantista, serve inoltre a scongiurare il rischio per l'indagato di subire ingiustamente un processo.

Nel ribadire dunque il pieno sostegno al DDL nel suo complesso, vi sono tuttavia alcuni rilievi da fare in ordine a specifici aspetti e che si formulano in chiave costruttiva e non di certo di pura critica:

3

1. pare di intendere che il coordinamento assicurato dal Procuratore nazionale del Lavoro sarà sia organizzativo che investigativo, assimilabile pertanto a quello del Procuratore Nazionale Antimafia, già collaudato e del quale sono noti punti di forza e punti di debolezza. Proprio guardando a quella esperienza, si registra come la **mancaza di regole uniformi di coordinamento** tra uffici interni ed esterni al distretto potrebbe mettere in crisi il modello proposto della “distrettualizzazione”. Il timore è che il collegamento tra gli uffici “orizzontale” e “verticale”, per semplificare, se non disciplinato anche operativamente, si trasformi per paradosso in uno svantaggio, creando un meccanismo burocratico nel quale potrebbero trovare posto inerzie, incertezze operative e lungaggini anziché prassi virtuose;
2. il meccanismo dell'avocazione, previsto allorquando non risulti *“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”* lascia, anche ad una piana lettura, spazi interpretativi, ai quali si potrebbe ovviare introducendo termini precisi entro i quali far scorrere il coordinamento ed il cui mancato rispetto determini *de plano* l'assunzione dell'onere investigativo dai vertici;
3. le dilatazioni dei tempi di indagine, dovute alla complessità della struttura, costituiscono un fattore di rischio, perché la durata delle indagini si intreccia con la recente riforma in



tema di prescrizione del reato, che si blocca come noto solo dopo la sentenza di primo grado;

4. quanto all'implementazione dell'organico, si esprime la totale condivisione di tale previsione, esortando se possibile ad uno sforzo maggiore: è opinione anche di questa Associazione che l'unico vero fattore deterrente alla violazione delle norme sulla sicurezza sia costituito dai controlli e dalle verifiche ispettive, per le quali il numero delle risorse umane da adibire a tali attività è fondamentale, pare quasi banale osservarlo. Del resto la repressione delle condotte difformi dalle norme antinfortunistiche inizia con la prevenzione e la vigilanza, perché quando interviene un magistrato vuol dire che un crimine è già stato commesso, una vita è già stata spezzata e una famiglia è sprofondata nel baratro del lutto. A tale ultimo proposito si segnala altresì un punto dolente riguardante l'utilizzo degli Ispettorati del Lavoro come previsto dal DDL 2052 all'art. 7, co. 4 in relazione all'art. 13, co. 2, D. L.vo 81/2008: il problema che si appalesa è quello di rendere il personale che si occuperà della vigilanza in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro edotto della normativa di riferimento e delle modalità applicative. A tale riguardo, dunque, si rende evidente la necessità di formare il personale degli Ispettorati del Lavoro all'uopo assunti con l'istituzione di corsi specializzati a cui far partecipare quali docenti personale proveniente dall'esperienza associativa di Associazioni come ANMIL che si occupano di formazione e prevenzione dal punto di vista del lavoratore infortunato.

§

Si coglie questa importantissima occasione di ascolto per avanzare alcune proposte emendative:

1. specificare che le indagini, (finalmente) coordinate e affidate ad un pool di Magistrati esperti, siano rivolte anche ad identificare e sanzionare le scelte aziendali improntate alla ricerca del



maggior profitto e che sono quasi sempre la vera causa di ogni singola morte sul lavoro. I dati criminologici in questo settore rivelano come dietro l'omicidio, per usare la terminologia corretta, si nasconda una "molla economica" ossia **una condotta aziendale** pianificata oltre che connotata da analisi economiche e scelte organizzative tese alla massimizzazione dei profitti. La pressione esercitata sulle imprese dalla concorrenza in un'economia globalizzata cancella, infatti, le prospettive di medio e lungo- termine, agevolando le logiche del "*cortotermismo*", della ricerca del massimo profitto e dell'*esternalizzazione dei costi e delle perdite su altri soggetti*, i lavoratori per l'appunto. I datori di lavoro continuano a vivere i costi per l'individuazione e la valutazione dei rischi e quelli per la messa in sicurezza degli ambienti di lavoro come fattori sfavorevoli sul piano competitivo; troppo spesso capita di constatare che la morte del lavoratore si poteva evitare con accorgimenti di per sé banali ma che non sono stati adottati solo perché ritenuti un freno alle esigenze produttive. Se è vero che la trama del tessuto economico italiano è fatta da piccole e medie imprese, il più delle volte con pochissimi dipendenti e molto spesso a gestione familiare e che faticano a garantire investimenti adeguati sulla sicurezza rispetto alle grandi aziende, dall'altro sono proprio le grandi aziende a subire il condizionamento delle logiche legate alla ricerca del **profitto**. Questo fenomeno è stato osservato tanto nel settore privato quanto nel settore pubblico o forse sarebbe più corretto dire nelle imprese di Stato, con effetti quasi paradossali sui processi;

2. prevedere che nel caso in cui siano accertate tali ciniche scelte datoriali, si prevedano meccanismi sanzionatori specifici. La concezione classica della responsabilità civile obbliga infatti il Giudice a disporre a carico dell'autore dell'illecito il risarcimento del mero danno causato alla vittima, senza tenere conto dei profitti ottenuti proprio grazie all'illecito (**cd. utili illeciti**). Non solo. Tali profitti possono talvolta essere anche di considerevole entità, superando la misura del risarcimento dovuto con il paradossale risultato che la condotta



illecita risulti economicamente conveniente (**cd. illecito efficiente**). La proposta emendativa è di inserire nel DDL l'istituto, già recepito in materia di tutela dei diritti d'autore (art. 150 Legge 633/41, così come modificato dal [D.Lgs. 16 marzo 2006, n. 140](#)) della cd. **retroversione degli utili illeciti, ovviamente adattato al contesto**. Tale istituto, orbitante attorno al tema del risarcimento punitivo, punisce il danneggiante, destinando alla parte danneggiata le somme illecitamente ottenute dal soggetto responsabile, così da fornire un vero deterrente dal tenere condotte analoghe. In questo modo si supererebbero o quanto meno si ridurrebbero i risultati deludenti ottenuti dall'applicazione (timida) delle norme sulla responsabilità amministrativa delle imprese (D.Lgs. n. 231/2001), che scatta nei casi di omicidio colposo e di lesioni personali colpose gravi o gravissime commessi con violazione delle norme sulla tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro; quasi inapplicata nei processi è la parte dedicata alle misure cautelari di natura interdittiva, che viceversa conservano un potenziale altissimo rispetto al fine di svolgere una funzione di prevenzione generale delle condotte delittuose;

3. prevedere un coordinamento con le Autorità straniere nei casi nei quali gli infortuni o le malattie professionali si sono verificati in luoghi di lavoro riconducibili a società multinazionali, per ovviare così ai tempi lunghi delle c.d. rogatorie, che spesso peraltro non sono soddisfacenti neppure dal punto di vista delle risposte fornite ai nostri organi Inquirenti;
4. **specificare che l'ambito di operatività di questo DDL involga primariamente i lavoratori ma non solo questi ultimi**: anche la collettività, infatti, deve poter beneficiare della speciale tutela accordata ai lavoratori perché **“sicurezza dei luoghi di lavoro”** significa anche **“incolumità pubblica”**, secondo un'interpretazione estensiva del compendio normativo dettata dall'evoluzione tecnologica del contesto sociale. Questa Associazione è a conoscenza del recentissimo arresto giurisprudenziale della Corte di Cassazione, che, pronunciandosi



nell'ambito del processo per le vittime della strage di Viareggio - ove sono rimasti feriti anche alcuni lavoratori - ha ritenuto che i reati (lesioni e omicidio) non potessero in quel caso essere ritenuti aggravati dalla violazione delle norme antinfortunistiche, essendo gli eventi l'esito di un rischio diverso da quello lavorativo. La Corte ha operato una sofisticata scissione concettuale in materia di reati colposi, che se da un lato ha portato alla inesorabile prescrizione dei reati contestati (poiché non più ritenuti in forma aggravata per la violazione delle norme antinfortunistiche), dall'altro ha sancito una responsabilità penale per i vertici aziendali, spesso resi incolumi dal rischio processuale in virtù del meccanismo delle deleghe previsto dal testo unico in materia di sicurezza (D.Lgs n. 81/2008). Non si nega grande preoccupazione per gli effetti di questa dirompente pronuncia, che sfilava le grandi stragi perfino dal dibattito di oggi: basti pensare al processo per le 43 vittime del crollo del Ponte Morandi e alla più recente strage della funivia del Mottarone, che non possono e non devono essere considerate solo un disastro colposo ma prima di tutto un infortunio sul lavoro. Il rischio che si annida in siffatta qualificazione giuridica dei fatti sta nel fatto di regalare un vero e proprio salvacondotto per le imprese altrimenti tenute, ai sensi del D.Lgs 231/01, a rispondere in sede penale – anche se a titolo responsabilità amministrativa – per lesioni e omicidio colposi commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e a soggiacere ad un (sottoutilizzato) sistema sanzionatorio che, in caso di condanna, espone l'ente a pene pecuniarie cui si possono aggiungere sanzioni interdittive, potenzialmente assai più afflittive di quelle pecuniarie;

5. specificare quali enti saranno chiamati a svolgere funzioni di PG nell'ipotesi che l'infortunio sia occorso ad un militare/lavoratore. Anmil è parte civile costituita (anche) nel processo – attualmente in fase di appello- per il crollo della Torre Piloti di Genova, nel quale sono deceduti sei militari della marina e tre civili; ebbene, il *focus* processuale in tale straziante vicenda sta nella applicazione del testo unico in materia di sicurezza alle forze armate, altro



tema nevralgico anche solo ove si consideri che sia la prevenzione che la vigilanza in materia di sicurezza per le FF.AA è affidata a enti interni;

6. si avverte fortemente, in tema di reati colposi e di disastri colposi, la necessità di una **Magistratura anche Giudicante se non specializzata** in materia di prevenzione, vigilanza e sicurezza sui luoghi di lavoro almeno in composizione collegiale. Allo stato attuale l'omicidio colposo aggravato è normalmente di competenza del Tribunale in composizione monocratica, quando dovrebbe essere di competenza del Tribunale collegiale, come accade per le fattispecie di reato più gravi e di più complesso accertamento;
7. il tema si intreccia con quello della **prova tecnico scientifica** che nella maggior parte dei casi seguiti ha trasformato i processi in una vera e propria palude per il Giudicante, proprio per l'eccessiva "elasticità" del sapere scientifico. Sarebbe importante modificare l'attuale assetto normativo ed imporre ai consulenti di parte gli stessi vincoli e le stesse responsabilità dei Periti del Giudice, oltre ad immaginare l'istituzione di un albo unico di periti e consulenti nel quale inserire anche i curricula dei cosiddetti esperti; ciò al fine di rendere evidenti eventuali conflitti di interesse, incompatibili con l'accertamento della verità processuale.

§

Le osservazioni complessivamente fatte si reputano in linea con le ambiziose finalità della presente novella normativa, che non solo mira alla repressione delle violazioni ma che tende fortemente al contrasto delle morti e delle malattie professionali anche attraverso la spinta verso un modello culturale di impresa (non solo privata) rispettoso della vita e della salute dei lavoratori.

