CAMERA DEI DEPUTATI N. 2672

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato ZARATTI

Istituzione della Procura nazionale della Repubblica per i reati commessi con violazione delle norme in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro nonché modifica all'articolo 76 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, in materia di patrocinio a spese dello Stato per le persone offese da tali reati

Presentata il 22 ottobre 2025

Onorevoli Colleghi e Colleghe ! – Il 12 ottobre 2025 si è celebrata la Giornata per le vittime degli incidenti sul lavoro, istituita dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 24 aprile 1998 e differita alla seconda domenica di ottobre di ogni anno dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 7 marzo 2003. Tale Giornata ha lo scopo di ricordare le vittime di incidenti sul lavoro e di malattie professionali, di sensibilizzare sull'importanza della prevenzione e di promuovere la cultura della sicurezza sul lavoro, che è un principio fondamentale dell'ordinamento giuridico italiano, radicato nei valori costituzionali che pongono la tutela della persona al centro del diritto al lavoro. La normativa vigente, in particolare il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, definisce un quadro complesso di responsabilità e di obblighi in capo ai datori di lavoro, finalizzato a prevenire gli infortuni e le malattie professionali.

Tale sistema normativo è in continua evoluzione per adattarsi alle nuove sfide del mondo del lavoro, come dimostra l'introduzione di strumenti quali la patente a crediti nei cantieri per le imprese e i lavoratori autonomi. L'obiettivo è superare un approccio meramente formale per promuovere una gestione del rischio proattiva e integrata, che non consideri la sicurezza un costo, bensì un investimento strategico nel capitale umano e un prerequisito essenziale per la produttività.

Purtroppo i dati relativi ai primi otto mesi dell'anno 2025 delineano un quadro

critico. Le denunce di infortunio mortale si attestano a 681, un numero che conferma una sostanziale e inaccettabile stabilità di casi rispetto all'anno precedente. L'analisi dettagliata rivela però un'evoluzione nella natura dei rischi: si registra, da un lato, una lieve flessione dei decessi avvenuti sul luogo di lavoro e si assiste, dall'altro lato, a un preoccupante aumento degli incidenti mortali durante il tragitto casa-lavoro (+8,7 per cento) e a una crescita esponenziale delle denunce per malattie professionali (+8,9 per cento).

I settori più colpiti si confermano le costruzioni, le attività manifatturiere e il comparto dei trasporti e magazzinaggio. Emergono inoltre profonde disuguaglianze, con un'incidenza di mortalità nettamente superiore per i lavoratori più anziani e per quelli di origine straniera, evidenziando come il rischio si concentri nelle fasce più vulnerabili della forza lavoro.

Il quadro normativo e i dati statistici comportano precise implicazioni pratiche per le imprese e i lavoratori. Per le prime, emerge l'obbligo di superare la mera conformità burocratica e di adottare un modello di gestione della sicurezza realmente integrato nei processi produttivi. Ciò significa condurre una valutazione dei rischi che tenga conto anche di fattori emergenti, come la mobilità dei dipendenti e le patologie a lungo termine. Diventa fondamentale investire in una formazione continua, mirata e realmente efficace, con un'attenzione specifica per i lavoratori più esposti a rischi.

Per i lavoratori, invece, la conoscenza dei propri diritti e delle procedure di sicurezza rappresenta il primo strumento di autotutela. La promozione di una cultura della prevenzione condivisa, che coinvolga attivamente tutte le figure aziendali, rappresenta una strategia per trasformare i luoghi di lavoro in ambienti sicuri e tutelati. Ma tutto questo non basta, come dimostrano gli esempi virtuosi a livello europeo.

È necessaria e improcrastinabile l'istituzione, anche nel nostro Paese, di una « Procura nazionale del lavoro » ossia di un *pool* di magistrati specializzati in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro. Solo un'adeguata specializzazione nelle competenze assicura le necessarie sinergie, l'uniformità dell'intervento nonché la possibilità di destinare risorse umane adeguate all'attività investigativa.

L'obiettivo è quello di delineare un'organizzazione giudiziaria innovativa nel campo della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Una procura « esperta », specializzata nel fare fronte alle ipotesi di reato caratterizzate da maggiore complessità, di cui alcuni uffici non sono in grado di occuparsi, non per mancanza di volontà, ma per carenza di competenze specifiche e di esperienza pregressa in tale ambito.

L'istituzione di una Procura nazionale del lavoro è volta a consentire il conseguimento di numerose finalità. In primo luogo, la possibilità di affrontare con indagini incisive e rapide le grandi tragedie che continuano a verificarsi, garantendo la presenza di procuratori della Repubblica esperti nei procedimenti penali. In secondo luogo, lo svolgimento di azioni di prevenzione sistematiche e organiche in ordine ai problemi che maggiormente insidiano la sicurezza nei luoghi di lavoro derivanti dalla violazione delle norme vigenti e penalmente sanzionate, anziché limitarsi ad agire dopo che gli eventi tragici si sono verificati.

Una terza finalità consiste nell'adozione di metodologie di indagine innovative, tenuto conto che le procedure ordinarie si sono rivelate ormai ampiamente superate. Vi è la necessità di adottare metodi più penetranti di indagine, che non si limitino 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, alcuni atti come la perquisizione, riferita anche ai *personal computer* e ai supporti informatici ovvero ai *server* accessibili dalle sedi aziendali, si sono rivelati molto fruttuosi. Del resto, sono proprio le nuove metodologie di indagine che hanno consentito, in alcuni casi, di contestare il dolo eventuale.

L'istituzione della Procura nazionale del lavoro mira inoltre a porre rimedio all'attuale e fuorviante frammentazione delle indagini riguardanti situazioni analoghe, se non identiche, che si verificano in luoghi diversi del territorio nazionale. Non è infatti infrequente il caso di malattie professionali che colpiscono i lavoratori di imprese facenti capo alla medesima società e che non coinvolgono pertanto un solo ambito territoriale.

In tali casi le diverse procure della Repubblica coinvolte possono adottare valutazioni eterogenee, a seguito delle quali una società che effettua la medesima lavorazione, con livelli di nocività analoghi in stabilimenti situati in zone diverse del territorio nazionale, può essere sottoposta a processo su iniziativa di una determinata procura, mentre per gli stessi fatti un'altra procura può chiedere l'archiviazione.

Un'ulteriore finalità riguarda l'individuazione di nuovi « scenari giudiziari », finora inesplorati, che prevedono l'applicazione di ipotesi di reato, previste dal codice penale ma mai contestate, quali l'omissione dolosa di cautele antinfortunistiche (articolo 437 del codice penale) e il disastro innominato (articolo 434 del codice penale).

Tali fattispecie penali sono state prese in considerazione solo in rari casi perché il loro accertamento è particolarmente complesso e richiede tecniche investigative sofisticate, che possono essere assicurate soltanto da un'organizzazione adeguatamente dotata di risorse umane e strumentali.

Una Procura nazionale del lavoro 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.

L'ultima finalità concerne la semplificazione dei rapporti con le autorità giudiziarie di altri Paesi, rapporti non sempre facili ma necessari nei casi di infortuni che si verifichino in stabilimenti posti alle dipendenze di società multinazionali 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 in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro sono importanti tanto quanto quelli per criminalità organizzata o per terrorismo e, in alcuni casi, presentano maggiore complessità.

La proposta di istituzione di una Procura nazionale del lavoro si fonda anche sull'esperienza efficace di alcuni Paesi stranieri, come la Francia o la Germania. Essa inoltre non comporta oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, ma può al contrario assicurare una razionalizzazione della spesa derivante 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 del lavoro 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 presente proposta di legge nasce, dunque, dalla constatazione dell'attuale inefficienza del sistema giudiziario in relazione all'insoddisfacente livello di applicazione della normativa antinfortunistica che, come è noto, trae la sua origine dalla disciplina europea ed è pertanto sostanzialmente uniforme in tutti i Paesi membri dell'Unione europea, rappresentando un tema di grande rilevanza.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Istituzione della Procura nazionale della Repubblica per i reati commessi con violazione delle norme in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro)

1. È istituita la Procura nazionale della Repubblica per i reati commessi con violazione delle norme in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, di seguito denominata « Procura nazionale », competente a sovrintendere e coordinare le indagini di polizia giudiziaria e a promuovere ed esercitare l'azione penale per i reati commessi con violazione delle norme in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

2. Alla direzione della Procura nazionale è posto il Procuratore nazionale, scelto tra magistrati di cassazione idonei alle funzioni direttive superiori, che hanno esercitato da almeno dieci anni rispettivamente le funzioni di pubblico ministero o di giudice per le indagini preliminari e che hanno esperienza nella trattazione dei reati di cui al comma 1.

3. Il Procuratore nazionale è coadiuvato da cinque procuratori aggiunti, di cui uno da lui delegato alle funzioni vicarie. Le funzioni di procuratore aggiunto possono essere attribuite a un magistrato di cassazione, che ha esercitato da almeno cinque anni le funzioni di pubblico ministero o di giudice per le indagini preliminari e ha esperienza nella trattazione dei reati di cui al comma 1. Il Procuratore nazionale è coadiuvato, altresì, da quindici sostituti procuratori nominati tra i magistrati con un'anzianità di ruolo pari a quella dei magistrati di cassazione, che hanno esercitato almeno per cinque anni le funzioni di pubblico ministero o di giudice per le indagini preliminari e hanno esperienza nella trattazione dei reati di cui al comma 1.

4. Il Procuratore nazionale sovrintende e vigila sull'esercizio dell'azione penale nei

reati di cui al comma 1, esercitando altresì funzioni di impulso nei confronti dei procuratori distrettuali al fine di promuovere e 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 la tempestività delle investigazioni.

5. Il Procuratore nazionale organizza e dirige gli uffici e il lavoro della Procura nazionale, in particolare provvedendo, per lo svolgimento delle funzioni attribuitegli dalla legge, ad acquisire ed elaborare notizie, informazioni e dati attinenti ai reati di cui al comma 1 nonché a impartire ai procuratori di cui al comma 3 specifiche direttive volte a prevenire o risolvere contrasti riguardanti le modalità di coordinamento nell'attività di indagine.

6. Il Procuratore nazionale può delegare uno dei procuratori aggiunti a esercitare, per casi determinati, per categorie di reati o per zone territoriali e nei modi determinati dalla delega, le funzioni di cui al presente articolo e a sovrintendere all'esercizio delle sue deleghe.

7. La Procura nazionale si avvale del supporto operativo delle Forze di polizia nonché degli strumenti operativi territoriali del Servizio sanitario nazionale, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e delle direzioni territoriali del lavoro. La Procura 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 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per le competenze in materia di vigilanza a esso attribuite dalla legislazione vigente.

8. Al fine di assicurare il coordinamento delle indagini per la trattazione dei procedimenti di competenza della Procura nazionale, ogni procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto può designare, nell'ambito del suo ufficio, uno o più magistrati.

9. Il Ministro della giustizia, sentito il Consiglio superiore della magistratura, predispone con proprio decreto le tabelle del personale di magistratura, del personale di

cancelleria e di segreteria giudiziaria e del personale esecutivo necessario per l'istituzione degli uffici di cui al presente articolo.

Art. 2.

(Modifica all'articolo 76 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, in materia di patrocinio dello Stato per le persone offese dai reati commessi con violazione delle norme in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro)

1. Al comma 4-*ter* dell'articolo 76 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Sono altresì ammesse al patrocinio alle medesime condizioni di cui al primo periodo la persona offesa dai reati commessi con violazione delle norme in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro ovvero le persone di cui all'articolo 90, comma 3, del codice di procedura penale ».

Art. 3.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dalla presente legge, pari a 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025, 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. 4.

(Disposizione transitoria)

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

PAGINA BIANCA



19PDL0167200