A.N.CO.R.S.

Associazione Nazionale Consulenti e Responsabili della Sicurezza sul Lavoro

MEMORIA

nell'ambito dell'esame della proposta di legge A.C. 2904

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 in favore delle persone offese da reati commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, da cui consegua totale inabilità o decesso

II Commissione - Giustizia
Camera dei Deputati - XIX Legislatura

Audizione del Prof. Luigi Ferrara
Presidente A.N.CO.R.S.
e
Dott. Giuseppe Canducci
Consigliere Nazionale A.N.CO.R.S.

Sintesi della posizione di A.N.CO.R.S.

A.N.CO.R.S. esprime parere pienamente favorevole alla proposta di legge A.C. 2904 e ne auspica l'approvazione.

L'Associazione considera condivisibile la scelta di riconoscere, nei casi individuati dalla proposta, il patrocinio a spese dello Stato indipendentemente dai limiti di reddito, quale strumento di effettività dell'accesso alla giustizia per le vittime dei più gravi infortuni sul lavoro e per i familiari delle vittime decedute.

La posizione di A.N.CO.R.S. si fonda su tre principi: prevenire prima; proteggere durante; tutelare dopo.

A.N.CO.R.S. sottopone inoltre alla Commissione l'opportunità di valutare un ampliamento della disposizione alle ipotesi di invalidità permanente di eccezionale gravità, anche quando non ricorra formalmente la totale inabilità, purché attraverso parametri rigorosi, oggettivi e uniformi.

1. Premessa

A.N.CO.R.S. - Associazione Nazionale Consulenti e Responsabili della Sicurezza sul Lavoro - ringrazia il Presidente e i componenti della II Commissione Giustizia della Camera dei Deputati per l'opportunità di esprimere le proprie valutazioni nell'ambito dell'esame della proposta di legge A.C. 2904.

A.N.CO.R.S. esprime un convinto parere favorevole sulla proposta di legge e auspica che il Parlamento possa procedere alla sua approvazione, eventualmente valutando alcuni interventi migliorativi illustrati nella presente memoria.

La proposta affronta una questione che A.N.CO.R.S. considera parte integrante del sistema complessivo di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: garantire alle vittime dei più gravi infortuni e, nei casi mortali, ai loro familiari, un accesso effettivo alla giustizia, indipendentemente dalla loro condizione economica.

La prevenzione costituisce e deve continuare a costituire il primo obiettivo di ogni politica in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Tuttavia, quando la prevenzione fallisce e dalla violazione delle norme antinfortunistiche derivano la morte di un lavoratore o conseguenze invalidanti di eccezionale gravità, l'ordinamento deve essere capace non soltanto di accertare eventuali responsabilità, ma anche di accompagnare e tutelare concretamente le vittime e le loro famiglie nel percorso giudiziario.

2. Il contesto: la dimensione del fenomeno infortunistico

Il fenomeno degli infortuni sul lavoro continua a rappresentare una delle principali emergenze sociali del Paese. I dati provvisori INAIL relativi al 2025 evidenziano 597.710 denunce di infortunio complessive. Le denunce di infortunio con esito mortale pervenute all'Istituto entro il 31 dicembre 2025 sono state 1.093. Nello stesso anno le denunce di malattia professionale hanno raggiunto quota 98.463.

Tali dati devono essere letti tenendo conto della loro natura provvisoria e delle metodologie proprie delle rilevazioni INAIL. Essi sono tuttavia sufficienti a evidenziare la persistenza di un fenomeno che continua a produrre ogni anno conseguenze umane, familiari, economiche e sociali estremamente gravi.

Dietro ogni numero vi è una persona. E dietro ogni persona vi è spesso una famiglia sulla quale ricadono le conseguenze dell'evento.

3. La ratio della proposta di legge A.C. 2904

La proposta interviene sull'articolo 76 del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia.

L'obiettivo è consentire l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, anche in deroga ai limiti reddituali ordinariamente previsti, alla persona resa totalmente inabile in conseguenza di un reato commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro. Nel caso in cui dall'evento derivi la morte della persona offesa, la tutela viene riconosciuta ai soggetti richiamati dall'articolo 90, comma 3, del codice di procedura penale.

A.N.CO.R.S. condivide pienamente la ratio dell'intervento. La gravità delle conseguenze derivanti da un infortunio sul lavoro non può essere valutata esclusivamente attraverso la dimensione penalistica o assicurativa dell'evento. Accanto a tali aspetti esiste una dimensione umana, familiare, economica e sociale che deve essere adeguatamente considerata dall'ordinamento.

4. Il fondamento costituzionale della misura

L'articolo 24 della Costituzione stabilisce che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi e qualifica la difesa come diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

L'articolo 32 tutela la salute quale fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività. A questi principi devono aggiungersi la centralità riconosciuta al lavoro dall'articolo 1 della Costituzione e la tutela del lavoro prevista dall'articolo 35.

La salute e la sicurezza sul lavoro costituiscono pertanto valori che interessano direttamente la dimensione costituzionale della persona. L'accesso alla giustizia rappresenta il naturale completamento di tale sistema quando dalla violazione delle norme poste a tutela del lavoratore derivino conseguenze irreparabili.

5. Perché superare il requisito reddituale

A.N.CO.R.S. ritiene pienamente giustificata la deroga al requisito reddituale. La ratio della disposizione risiede non soltanto nella capacità economica della vittima, ma nella particolare gravità dell'evento e nella conseguente condizione di vulnerabilità.

Un infortunio mortale può determinare contemporaneamente la perdita di una persona cara, la perdita o riduzione di una fonte di reddito familiare, la necessità di affrontare questioni previdenziali, assicurative e risarcitorie e la partecipazione a procedimenti giudiziari spesso complessi.

Analogamente, una persona colpita da una gravissima invalidità permanente può trovarsi costretta a ridefinire integralmente la propria vita personale, familiare e professionale. In tali condizioni l'accesso alla giustizia non dovrebbe essere subordinato alla verifica della capacità economica.

Il patrocinio a spese dello Stato assume pertanto la natura di strumento di effettività della tutela, non di privilegio.

6. Una tutela che completa la prevenzione

Per un'associazione che opera quotidianamente nel settore della salute e sicurezza sul lavoro è fondamentale chiarire che l'introduzione di maggiori tutele per le vittime non deve in alcun modo spostare l'attenzione dalla prevenzione.

La prima responsabilità del sistema rimane quella di impedire che l'infortunio avvenga, attraverso valutazione dei rischi, organizzazione, formazione efficace, addestramento, vigilanza, qualificazione degli operatori e diffusione della cultura della sicurezza.

Prevenzione e tutela della vittima non rappresentano obiettivi alternativi. Un sistema moderno di sicurezza deve essere capace di prevenire il rischio, proteggere il lavoratore, accertare le responsabilità e tutelare la vittima e la famiglia.

Da questa impostazione deriva una formula che sintetizza la posizione di A.N.CO.R.S.: prevenire prima; proteggere durante; tutelare dopo.

7. La particolare condizione delle famiglie delle vittime

Uno degli aspetti che A.N.CO.R.S. ritiene necessario porre all'attenzione della Commissione riguarda la condizione concreta nella quale si trova una famiglia dopo un infortunio mortale sul lavoro.

Il procedimento giudiziario interviene spesso in una fase caratterizzata da profonda fragilità. Alla sofferenza per la perdita si aggiungono problematiche economiche, organizzative e familiari; possono essere presenti figli minori; può venire meno una delle principali fonti di reddito; possono sorgere necessità assistenziali, previdenziali, assicurative e risarcitorie.

Contemporaneamente, i familiari possono essere chiamati a comprendere e seguire procedimenti giudiziari caratterizzati da una notevole complessità tecnica. La tutela prevista dall'A.C. 2904 assume quindi anche un importante significato sociale.

8. Osservazione sul requisito della totale inabilità

Pur esprimendo pieno sostegno alla proposta, A.N.CO.R.S. ritiene utile sottoporre alla Commissione una riflessione sul perimetro soggettivo della tutela.

Il testo fa riferimento alla persona resa totalmente inabile in conseguenza del reato. La volontà di circoscrivere l'intervento alle conseguenze di maggiore gravità appare comprensibile e condivisibile.

Occorre tuttavia chiedersi se il riferimento esclusivo alla totale inabilità possa risultare eccessivamente restrittivo. Esistono infatti infortuni sul lavoro che determinano menomazioni permanenti gravissime, capaci di modificare radicalmente la vita del lavoratore e della sua famiglia, senza tuttavia determinare tecnicamente una condizione qualificabile come totale inabilità.

Si pensi, a titolo esemplificativo, a gravissime lesioni neurologiche, alla perdita di arti, a compromissioni sensoriali o funzionali particolarmente elevate e, più in generale, a condizioni che determinino una radicale modificazione dell'autonomia e della qualità della vita.

A.N.CO.R.S. invita pertanto la Commissione a valutare la possibilità di estendere la disposizione anche alle ipotesi di invalidità permanente di eccezionale gravità, individuando una soglia elevata e oggettivamente determinabile.

9. Necessità di un criterio oggettivo

Un eventuale ampliamento non dovrebbe tuttavia essere formulato attraverso espressioni generiche. La certezza del diritto richiede l'individuazione di parametri verificabili e uniformemente applicabili.

Nel nostro ordinamento i concetti di invalidità, inabilità, menomazione dell'integrità psicofisica e capacità lavorativa sono utilizzati in discipline differenti e non sono sempre sovrapponibili.

Per questa ragione non appare opportuno introdurre nella norma una percentuale senza aver preliminarmente individuato il sistema valutativo di riferimento, l'autorità competente all'accertamento, il momento processuale nel quale il requisito deve risultare, gli effetti dell'eventuale revisione della valutazione e il rapporto con gli accertamenti effettuati nell'ambito assicurativo INAIL.

L'obiettivo deve essere quello di ampliare la tutela senza introdurre nuovi elementi di incertezza interpretativa.

10. Ipotesi di riformulazione migliorativa

A.N.CO.R.S. sottopone alla Commissione, quale base di approfondimento tecnico e non come formulazione normativa inderogabile, la seguente ipotesi:

"La persona offesa da un reato commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, dalla cui commissione sia derivata la totale inabilità ovvero una menomazione permanente dell'integrità psicofisica di eccezionale gravità, può essere ammessa al patrocinio anche in deroga ai limiti di reddito previsti dal presente decreto."

La disposizione dovrebbe essere completata individuando legislativamente il parametro oggettivo necessario a definire la condizione di eccezionale gravità.

A.N.CO.R.S. ritiene preferibile che tale parametro venga definito dopo un confronto tecnico con le amministrazioni e gli organismi competenti, evitando di introdurre una percentuale non adeguatamente coordinata con il sistema vigente.

11. Tutela dei familiari della vittima deceduta

A.N.CO.R.S. condivide pienamente la scelta di estendere il beneficio, in caso di decesso della persona offesa, ai soggetti individuati dall'articolo 90, comma 3, del codice di procedura penale.

La morte sul lavoro produce conseguenze che non possono essere circoscritte alla sola posizione giuridica della persona deceduta. Il nucleo familiare diviene direttamente

portatore dell'esigenza di conoscere le cause dell'evento, partecipare al procedimento e ottenere l'accertamento delle eventuali responsabilità.

L'accesso alla giustizia dei familiari assume quindi un valore non soltanto processuale, ma profondamente sociale.

12. Semplicità della procedura e monitoraggio

L'efficacia della riforma dipenderà anche dalla sua concreta applicabilità. A.N.CO.R.S. auspica che il riconoscimento del beneficio sia accompagnato da procedure semplici, uniformi e tempestive.

Una persona o una famiglia già colpita da un evento di eccezionale gravità non dovrebbe essere sottoposta a un percorso amministrativo inutilmente complesso per accedere a una tutela che la legge intende espressamente riconoscerle.

A.N.CO.R.S. propone inoltre di valutare l'introduzione di un sistema di monitoraggio dell'applicazione della disposizione, rilevando almeno il numero delle istanze, delle ammissioni, gli oneri sostenuti e le principali criticità interpretative e applicative.

13. Proposte di A.N.CO.R.S. alla Commissione

1. Approvare la proposta di legge A.C. 2904, confermandone l'impianto e la finalità.
2. Mantenere la deroga al requisito reddituale per le fattispecie individuate.
3. Confermare la tutela riconosciuta ai familiari della vittima deceduta.
4. Valutare l'estensione del beneficio alle invalidità permanenti di eccezionale gravità, anche quando non configurino totale inabilità.
5. Individuare, in caso di ampliamento, un criterio tecnico oggettivo e uniforme.
6. Prevedere procedure semplici e tempestive per l'accesso al beneficio.
7. Valutare un monitoraggio periodico dell'applicazione della legge.

14. Conclusioni

Per tutte le ragioni esposte, A.N.CO.R.S. esprime parere pienamente favorevole alla proposta di legge A.C. 2904.

Riteniamo che il provvedimento introduca una misura di elevato valore giuridico e sociale, capace di rafforzare concretamente la tutela delle vittime dei più gravi infortuni sul lavoro e delle loro famiglie.

Garantire l'accesso alla giustizia indipendentemente dalla capacità economica significa rendere effettivo un diritto fondamentale proprio nel momento in cui la persona e la famiglia si trovano nella condizione di maggiore vulnerabilità.

A.N.CO.R.S. auspica pertanto che la Commissione possa proseguire positivamente l'esame della proposta e che il Parlamento possa trasformarla in legge.

Il nostro impegno nel campo della salute e sicurezza sul lavoro è sintetizzato da anni nelle parole: "La Sicurezza: Miglioriamola Insieme".

Prevenire prima. Proteggere durante. Tutelare dopo.

Una Repubblica fondata sul lavoro deve fare tutto ciò che è possibile affinché chi esce di casa per lavorare possa tornarvi sano e salvo. Quando questo tragicamente non accade, quella stessa Repubblica ha il dovere di garantire che la vittima e la sua famiglia non rimangano sole davanti alla giustizia.

Fonti essenziali

- Camera dei Deputati, Proposta di legge A.C. 2904, XIX Legislatura, presentata il 27 aprile 2026.
- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 76.
- Codice di procedura penale, art. 90, comma 3.
- Costituzione della Repubblica italiana, artt. 1, 24, 32 e 35.
- INAIL, quadro provvisorio 2025 su infortuni e malattie professionali: 597.710 denunce di infortunio, 1.093 denunce mortali, 98.463 denunce di malattia professionale.

Roma, 29 settembre 2026

Il Presidente A.N.CO.R.S.

Prof. Luigi Ferrara