



Ministero della Giustizia

Commissione di studio per la prevenzione e la sicurezza sui luoghi di lavoro

(D.M. 27 marzo 2024 – Presidente Vice Ministro Sen. Avv. Francesco Paolo Sisto)

RELAZIONE FINALE

Sommario:

1. Il mandato e i lavori della Commissione
2. I principi ispiratori delle proposte di riforma (cenni introduttivi)
3. Proposte di modifica al Codice penale
4. Proposte di modifica al Codice di procedura penale
5. Proposte di modifica al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.)

Allegati:

- Articolato (testo a fronte)
- Documentazione INAIL:
 - a. Dati statistici
 - b. Proposte normative in materia di azione di regresso
- Documentazione Confindustria:
 - a. Proposte normative in materia di azione di regresso
- Accordo Stato-Regione
- Risoluzione n. 6-00185 dell'Assemblea camerale

1. Il mandato e i lavori della Commissione

Il decreto del Ministro della giustizia del 27 marzo 2024 ha istituito la “Commissione di studio per la prevenzione e la sicurezza sui luoghi di lavoro”, incaricata di *“analizzare l'attuale quadro normativo e giurisprudenziale, per verificarne limiti, criticità e prospettive per un ponderato intervento legislativo”* in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro.

La Commissione è stata composta dal Vice Ministro Sen. Avv. Francesco Paolo Sisto con funzioni di Presidente, unitamente a:

- Silvia Berra, Responsabile dell'area ambiente, sicurezza, sostenibilità area dell'Unione industriale biellese;
- Matteo Caputo, Professore ordinario di diritto penale presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano;
- Francesco Comparone, Vice Capo di Gabinetto;
- Antonio Corbo, Consigliere della Corte di cassazione, addetto alla Terza Sezione penale;
- Cristiano Cupelli, Professore ordinario di diritto penale presso l'Università di Roma Tor Vergata;
- Fabrizio D'Ascenzo, Presidente dell'Inail, già Commissario;
- Emilio Ferrari, Professore ordinario di ingegneria presso l'Università degli studi di Bologna;
- Giuseppe Nano, già Professore ordinario di affidabilità e sicurezza del Politecnico di Milano;
- Michele Sarno, avvocato del Foro di Salerno;
- Nicola Selvaggi, Vice Capo dell'Ufficio legislativo e professore associato di diritto penale presso l'Università mediterranea di Reggio Calabria;
- Luigi Vimercati, Professore ordinario di medicina del lavoro presso l'Università degli studi di Bari.

Ai fini dello svolgimento dei compiti della Commissione è stata istituita una Segreteria scientifica così composta:

- Fiammetta Modena, Capo della segreteria del Vice Ministro;
- Chiara Fasano, magistrato addetto al Gabinetto;
- Francesca Storino, avvocato addetto all'Ufficio legislativo;
- Roberto Di Marzo, avvocato del foro di Bari.

La Commissione si è inoltre avvalsa del supporto della Segreteria tecnica del Vice Ministro, nella persona dell'avvocato Margherita Occhipinti Roccasalva, addetta alla Segreteria tecnica, e di una Segreteria organizzativa composta da Elena Maraesse, cancelliere esperto, e Rita Puglisi, funzionario giudiziario, entrambe appartenenti al personale della Segreteria particolare del Capo di Gabinetto.

Ai lavori della Commissione hanno altresì partecipato anche i Sottosegretari, il Capo dell'Ufficio legislativo e i Capi del Dipartimento per l'organizzazione giudiziaria e del Dipartimento per gli affari di giustizia.

Nel corso dei lavori la Commissione si è avvalsa dell'apporto di esperti del settore sia attraverso audizioni sia attraverso contributi di approfondimento, analisi e proposte.

In particolare, occorre ringraziare per il qualificatissimo contributo agli approfondimenti svolti il dott. Salvatore Dovere, Presidente di sezione della Quarta Sezione della Corte di cassazione, l'avv. Vito Zammataro, in rappresentanza dell'INAIL, l'avv. Fabio Pontrandolfi, senior advisor assicurazioni sociali, salute e sicurezza sul lavoro di Confindustria.

Nelle premesse del decreto istitutivo della Commissione è menzionata la Relazione annuale 2022 dell'INAIL, presentata il 4 ottobre 2023, che riportava testualmente il seguente passaggio: “I dati al 31 dicembre 2022 sull’andamento degli infortuni e delle malattie professionali offrono l’opportunità di riaffermare la necessità di pianificare efficaci e mirate strategie di prevenzione per abbatterne l’inaccettabile numero, purtroppo drammaticamente attuale. È dunque indispensabile insistere per consolidare la sinergia tra istituzioni, parti sociali, lavoratori e imprese con l’obiettivo comune di diffondere ulteriormente la cultura della prevenzione, per la crescita sociale ed economica del Paese, che non può più tollerare tragedie quotidiane causate dalla mancata applicazione delle misure di prevenzione nei luoghi di lavoro.”. I dati statistici presentati dall'INAIL attestano che nel corso del 2022 si sono registrati complessivamente 606 infortuni mortali sul lavoro, di cui 365 verificatisi “fuori azienda”.

Il decreto ministeriale richiama altresì il monito del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, secondo cui “la sicurezza sul lavoro costituisce un banco di prova primario per la civiltà di un Paese”.

Il decreto istitutivo ha inoltre delineato gli elementi programmatici per orientare i lavori della Commissione, partendo dalla consapevolezza che “la garanzia della sicurezza sul lavoro richiede la costruzione di un sistema integrato e composto di molteplici elementi: l'aggiornamento continuo rispetto alle forme del lavoro che muta, la formazione *di una coscienza diffusa di responsabilità, propria e verso gli altri quando si lavora, una definizione precisa ed efficace di regole di comportamento, l'accurata vigilanza e sorveglianza sui posti di lavoro perché queste regole vengano rispettate, la stretta collaborazione tra lavoro e ricerca.*”. Particolare rilievo è stato attribuito alla necessità di “*responsabilizzare le imprese implementando un rapporto nuovo e virtuoso tra pubblico e privato*” per arginare efficacemente la piaga delle morti sul lavoro. Questo approccio ha rappresentato il filo conduttore di tutti i lavori della Commissione, orientando le proposte verso un modello che coniughi prevenzione, responsabilizzazione e incentivazione delle buone pratiche.

La Commissione di studio, si è insediata il 24 aprile 2024 e ha sviluppato la propria attività attraverso un intenso calendario di 38 riunioni. La complessità della materia ha reso opportuna una proroga del termine inizialmente previsto per la conclusione dei lavori, che è stato esteso dal 24 aprile 2025 al 24 luglio 2025.

I lavori della Commissione sono stati suddivisi in due sottogruppi principali, uno dedicato alla materia penalistica e l'altro dedicato agli aspetti tecnici della tutela della salute dei lavoratori, salvaguardando anche la sicurezza degli ambienti e dei luoghi di lavoro.

Nel corso dell'attività, la Commissione ha svolto audizioni di qualificati soggetti dotati di particolare competenza nel settore di cui si fornisce, di seguito, un resoconto sommario.

La dottoressa Silvia D'Amario, Responsabile dell'Ufficio di consulenza statistica attuariale dell'INAIL, in occasione dell'audizione del 16 maggio 2014, ha fornito un'analisi dettagliata dell'andamento e delle caratteristiche degli infortuni e delle malattie professionali a partire dal 2001. Durante la presentazione, supportata da documentazione specifica¹, ha evidenziato come le denunce di infortunio sul lavoro risultino in costante calo dal 2001, con una stabilizzazione significativa registrata tra il 2016 e il 2019, periodo nel quale la media annua si è attestata su circa 644.000 casi. L'esperta dell'INAIL ha tuttavia sottolineato come, a partire dal 2020, i dati siano risultati fortemente influenzati dalla pandemia correlata all'agente biologico SARS-CoV-2. Nel 2022 si è registrato un incremento delle denunce del 25% rispetto al 2021, metà delle quali riconducibili a infortuni correlati alla malattia *Covid-19*. Escludendo queste specifiche denunce, l'aumento degli infortuni si attesta comunque al 14%, pur rimanendo inferiore rispetto ai livelli del 2018 e 2019. Particolarmente allarmante risulta il dato relativo ai decessi denunciati, che non è mai sceso sotto le 1.000 unità, con un picco superiore a 1.700 casi nel 2020. Nel 2022, pur registrandosi un calo del 13% dei decessi, al netto dei casi *Covid-19*, si rileva comunque un incremento del 3%. Alla luce di questi dati, i rappresentanti dell'INAIL hanno evidenziato l'urgente necessità di attuare politiche di prevenzione efficaci a contrastare il fenomeno degli infortuni e delle malattie professionali, capaci di anticipare le trasformazioni del mondo del lavoro e di mitigare i rischi noti. A supporto di questa tesi, hanno presentato uno studio condotto da Accredia (Ente italiano di accreditamento)² che dimostra come le aziende dotate di sistemi certificati di gestione della sicurezza registrino una riduzione media della frequenza infortunistica superiore al 20% e un calo della gravità degli eventi lesivi di quasi il 30%.

Il dottor Antonio Corbo, Consigliere della Corte di cassazione, durante l'audizione del 28 giugno 2024, ha affrontato il tema della responsabilità degli enti in ordine agli eventi infortunistici sul lavoro e ai profili sanzionatori del decreto legislativo n. 231 del 2001, articolando il suo intervento in tre sezioni principali. La prima ha fornito una sintesi del quadro normativo e sanzionatorio con riferimento al decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i., la seconda ha analizzato l'elaborazione giurisprudenziale in materia, mentre la terza ha sviluppato considerazioni in ottica preventiva. Il Consigliere ha posto particolare enfasi sull'importanza del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR) e sulla necessità di un suo costante aggiornamento per prevenire efficacemente gli infortuni. Ha inoltre suggerito l'opportunità di incentivare le certificazioni e il deposito del DVR presso l'INAIL, prevedendo aggiornamenti periodici obbligatori e valorizzando adeguatamente il ruolo del Servizio di Prevenzione e Protezione (SPP).

¹ Si rimanda alla consultazione integrale delle *slide* allegate per un esame completo dei dati (All. n.2).

² Ente unico designato dal Governo italiano ad attestare la competenza e l'imparzialità degli organismi e dei laboratori che verificano la conformità dei beni e dei servizi in applicazione del regolamento europeo CE 765/2008 e della norma internazionale ISO/IEC 17011.

Il dottor Salvatore Dovere, Presidente di Sezione della Corte di cassazione, nel corso dell'audizione del 3 ottobre 2024, ha illustrato il ruolo del diritto penale in materia di sicurezza sul lavoro. Durante il suo intervento ha evidenziato la necessità che il diritto penale agisca con finalità selettiva e mirata per contribuire efficacemente alla prevenzione. Ha inoltre analizzato come la giurisprudenza più recente tenda a imputare al datore di lavoro e al coordinatore per la sicurezza un difetto organizzativo, ponendo la valutazione del rischio come momento centrale dell'attività preventiva, anche a discapito della tradizionale verifica del nesso causale.

Il Professor Paolo Pascucci, Ordinario di diritto del lavoro all'Università di Urbino, durante l'audizione del 17 ottobre 2024, si è soffermato sul sistema delle deleghe di cui al decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i., che permette al datore di lavoro di trasferire specifiche responsabilità e compiti in materia di salute e sicurezza a un soggetto terzo, sottolineando come il datore di lavoro debba comunque vigilare sul delegato. Ha proposto l'adozione di una presunzione *iuris tantum* per ritenere adempiuto l'obbligo di vigilanza del datore di lavoro in presenza di un controllo conforme al modello organizzativo, introducendo meccanismi premiali. Ha inoltre evidenziato l'articolo 41 della Costituzione come fondamento per favorire una crescita imprenditoriale orientata alla sicurezza, sottolineando le particolari difficoltà delle microimprese, specialmente negli appalti.

Il dott. Fabrizio D'Ascenzo e l'ing. Ester Rotoli, rispettivamente Presidente dell'INAIL e Direttore della Direzione Centrale Prevenzione dell'INAIL, nel corso dell'audizione del 17 ottobre 2024, hanno illustrato gli strumenti premianti e i finanziamenti messi a disposizione dall'Istituto. Hanno presentato in dettaglio il modello OT23 per la riduzione del premio assicurativo, i bandi di finanziamento EASY e i protocolli di collaborazione con le associazioni di categoria. Questi strumenti sono stati concepiti con l'obiettivo di diffondere pratiche operative di sicurezza sul lavoro, creando un sistema di incentivazione per le aziende virtuose.

Il dott. Fabrizio Amendola, Consigliere della Corte di cassazione Sezione lavoro, in occasione dell'audizione del 30 ottobre 2024, ha trattato i profili civilistici della sicurezza del lavoro, con particolare riferimento agli articoli 2087 e 1218 del Codice civile. Nell'intervento ha illustrato l'articolo 2087 c.c. in relazione all'articolo 1218 c.c. e all'articolo 29-bis del decreto liquidità del 2020. Ha evidenziato come il rispetto dei protocolli e l'attuazione delle misure previste durante la pandemia costituiscano adempimento dell'obbligo di sicurezza, e come l'adozione di un Modello Organizzativo efficace equivalga a prova liberatoria. Ha ribadito l'importanza e la funzione dell'articolo 2087 del Codice civile quale presidio irrinunciabile a tutela del diritto al risarcimento del danno.

2. I principi ispiratori delle proposte di riforma (cenni introduttivi)

La Commissione ha svolto una riflessione ad ampio spettro sull'articolo 2086 c.c., per come modificato dal decreto legislativo del 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della Crisi d'Impresa), che impone agli imprenditori, in forma societaria o collettiva, di istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa. In tale ottica, il decreto legislativo dell'8 giugno 2001, n. 231,

che disciplina la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, viene visto come un paradigma e, al tempo stesso, una bussola per l'applicazione dell'art. 2086, in quanto entrambi mirano a ottimizzare i processi interni e a prevenire comportamenti illeciti. La riforma del 2086, con l'introduzione dell'obbligo di adeguati assetti, e il d.lgs. n. 231 del 2001, con il suo modello di prevenzione dei reati, sono così strettamente correlati. Un'efficace applicazione dell'art. 2086, con modelli organizzativi adeguati, può facilitare l'implementazione di un modello 231, e viceversa, la *compliance* 231 può contribuire alla tempestiva rilevazione della crisi. L'adozione di modelli organizzativi conformi al d.lgs. 231 del 2001, così come richiesto dall'art. 2086, può costituire un'esimente dalla responsabilità dell'ente per reati commessi dai propri dipendenti o organi, se l'ente dimostra di aver adottato misure idonee a prevenirli. In sintesi, la modifica dell'art. 2086 c.c. e il d.lgs. 231 del 2001 sono due pilastri del sistema di gestione del rischio e della prevenzione delle crisi aziendali. La loro corretta applicazione da parte dell'imprenditore può portare a benefici in termini di efficienza, prevenzione di reati e, in caso di crisi, di utile monitoraggio e comunque utile riduzione delle sanzioni.

La Commissione ha concluso i propri lavori il 22 luglio 2025 attraverso l'approvazione della presente Relazione finale con cui, premessa una disamina complessiva dei limiti e delle criticità dell'attuale apparato normativo e giurisprudenziale, si è inteso fornire una convinta ipotesi di intervento legislativo di riforma.

Sui principi ispiratori dell'ipotesi di riforma, la Commissione ha cercato di raggiungere un vasto consenso, anche grazie allo sforzo profuso per instaurare un dialogo costruttivo con il mondo delle imprese, partendo dalla convinzione che la sicurezza sul lavoro debba essere un obiettivo fortemente voluto e condiviso da tutti e con tutti. La Commissione ha operato secondo il principio costituzionale per cui la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori devono essere garantite in via prioritaria e preventiva, attraverso strumenti efficaci e moderni che vanno ad affiancare ed integrare il tradizionale approccio punitivo. Le proposte avanzate mirano non solo ad elevare l'efficacia della repressione degli illeciti penali - attraverso un lieve eppur significativo aumento delle pene edittali previste per l'omicidio colposo e le lesioni colpose aggravati dalla violazione delle norme prevenzionistiche e l'introduzione di nuove fattispecie di reato nel corpo del d.lgs. n. 81/2008 - ma soprattutto a incentivare una cultura diffusa della sicurezza, premiando le imprese virtuose e promuovendo comportamenti organizzativi responsabili. L'accurata riflessione sulla prevenzione ha condotto la Commissione a ritenere che, rispetto all'idea di introdurre nuove ipotesi incriminatrici all'interno del codice penale, fosse più opportuna la scelta di privilegiare meccanismi di adempimento meritevole, ritenuti il vero motore delle presenti proposte di riforma. È apparso, infatti, pressoché impossibile conciliare la creazione di nuove fattispecie penali con la necessità di ottenere la collaborazione convinta delle imprese ai fini della tutela della sicurezza del lavoro. Per raggiungere tale obiettivo, sono state operate modifiche al Codice penale, al Codice di procedura penale e al Testo unico della sicurezza.

La Commissione ha cercato di fare insostituibile tesoro dell'elaborazione giurisprudenziale e dottrina, della prassi e delle patologie emerse dalla casistica, per implementare un modello di riforma che, evitando rivoluzioni copernicane, intervenisse chirurgicamente (spesso in laparoscopia giuridica) sui punti deboli del tradizionale modello puramente sanzionatorio. In tale prospettiva si è delineata, come già positivamente sperimentato in tema di responsabilità degli operatori sanitari, l'introduzione di criteri concreti di adempimento, capaci, ove attuati e verificati, di ridurre l'area di invasività del diritto penale, limitando alla sola colpa grave la responsabilità penale.

3. Proposte di modifica al Codice penale

Mantenendo rigorosamente immutato l'aspetto normativo dei profili civilistici e risarcitori, la norma penale individua parametri fondamentali nella tutela della sicurezza sul lavoro e fa dipendere le conseguenze sanzionatorie dalla mancata adesione del soggetto responsabile all'invito “a fare il proprio dovere”.

La prima parte delle proposte di riforma (§ 2 della Relazione) si concentra sulle modifiche al Codice penale in materia di sicurezza sul lavoro e si articola in due interventi principali volti a rafforzare l'efficacia preventiva del sistema sanzionatorio.

La prima modifica proposta investe la pena prevista per l'omicidio colposo e le lesioni colpose commessi con violazione delle norme prevenzionistiche, di cui agli artt. 589, comma 2 c.p. e 590 comma 3 c.p.. Si è ritenuto che un moderato aumento della pena minima e della pena massima siano coerenti con il maggior disvalore che assume una condotta illecita commessa nel nuovo scenario normativo delineato dalle ulteriori modifiche suggerite dalla Commissione. A fronte del più forte impulso che esse imprimono all'approntamento di una efficace organizzazione per la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori è conseguente il maggior grado di disvalore che assume l'inosservanza dei precetti prevenzionistici.

Infatti, la seconda modifica proposta inserisce una circostanza attenuante negli articoli 589 e 590 del Codice penale, prevedendo la riduzione di pena fino a un terzo per chi abbia prestato un contributo di minima importanza quando l'evento non sia esclusiva conseguenza dell'azione o omissione del colpevole. Tale previsione nasce dal riconoscimento della natura intrinsecamente plurifattoriale degli infortuni sul lavoro, superando così i limiti applicativi dell'articolo 114 del Codice penale. Questa innovazione risponde all'esigenza, più volte evidenziata dalla giurisprudenza e dalla dottrina, di graduare la responsabilità penale in base all'effettivo contributo causale di ciascun soggetto coinvolto nella catena degli eventi che conducono all'infortunio. In molti casi, infatti, la dinamica infortunistica coinvolge una pluralità di fattori e di soggetti, rendendo necessaria una valutazione più sfumata del grado di responsabilità individuale.

L'ulteriore e più significativa innovazione si concretizza nell'inserimento dell'articolo 590-septies, che rappresenta il fulcro della filosofia riformatrice proposta dalla Commissione. Questa norma limita la responsabilità del datore di lavoro ai soli casi di colpa grave, qualora sia stato adottato un modello di organizzazione e gestione conforme all'articolo 30 del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i.. La

norma mira a incentivare l'implementazione di sistemi di gestione della sicurezza attraverso un regime premiale, stabilendo criteri oggettivi per la valutazione della gravità della colpa. Tra questi criteri figurano la natura dell'attività svolta, le conoscenze specifiche del rischio e il possesso di certificazioni specifiche da parte dell'impresa. Il beneficio normativo è tuttavia subordinato al rispetto rigoroso di obblighi fondamentali considerati irrinunciabili: la nomina del medico competente e del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP), l'elaborazione del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR), la fornitura dei Dispositivi di Protezione Individuale (DPI) e l'erogazione di adeguata formazione e informazione ai lavoratori. La violazione di anche uno solo di tali obblighi comporta automaticamente la qualificazione della colpa come grave, prescindendo dall'esistenza del modello organizzativo.

Questa impostazione crea un sistema di incentivazione che premia le imprese virtuose che investono nella sicurezza attraverso l'adozione di modelli organizzativi efficaci, garantendo al contempo che gli *standard* minimi di sicurezza rimangano sempre presidiati dal diritto penale.

4. Proposte di modifica al Codice di procedura penale

Altro quadrante delle proposte di riforma (§ 3 della Relazione) riguarda gli aspetti processual-penalistici. In particolare, l'intervento si articola in tre proposte di modifica, che si ispirano al modello efficientista già sperimentato con il "codice rosso".

Il primo intervento inserisce i delitti contro la sicurezza sul lavoro tra quelli per i quali il pubblico ministero deve assumere informazioni dalla persona offesa entro tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato, modificando il comma 1-*ter* dell'art. 362 c.p.p.

L'inserimento dei reati sulla sicurezza del lavoro nel comma 2-*bis* dell'art. 370 c.p.p. perfeziona il sistema di accelerazione processuale per questi delitti, richiedendo anche alla polizia giudiziaria di procedere senza ritardo nell'esecuzione degli atti delegati dal pubblico ministero.

Infine, l'introduzione del comma 3-*bis* all'art. 408 c.p.p. rafforza le garanzie processuali delle vittime dei reati contro la sicurezza sul lavoro, prevedendo la notificazione automatica dell'avviso di archiviazione alla persona offesa ed elevando il termine per l'opposizione da venti a trenta giorni, in considerazione della complessità tecnica di questi procedimenti.

5. Proposte di modifica al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.)

La terza parte delle proposte di riforma (§ 4 della Relazione) affronta la modifica del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i., operando una trasformazione strutturale del ruolo del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP), elevandolo da mero collaboratore del datore di lavoro a garante autonomo della sicurezza lavorativa.

Il cuore della riforma consiste nel riconoscimento dell'RSPP quale soggetto dotato di competenze tecniche esclusive e autonomia operativa, attraverso modifiche sistematiche degli articoli 2, 6, 18, 29, 31, 32, 33, 34 e 55 del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i., e l'introduce una nuova disposizione con l'articolo 58-bis. Il datore di lavoro mantiene l'obbligo di vigilanza sull'operato del RSPP, ma la sua responsabilità per inadeguatezza della valutazione dei rischi viene limitata alle ipotesi di violazione dei propri doveri organizzativi.

Le principali innovazioni riguardano l'obbligo datoriale di garantire al RSPP risorse finanziarie adeguate, determinate secondo un procedimento formalizzato, e di assicurarne l'autonomia operativa. Vengono inoltre stabiliti parametri numerici minimi per la composizione del servizio, graduati secondo le dimensioni dell'impresa.

Il nuovo assetto sanzionatorio introduce pene specifiche per le violazioni degli obblighi del RSPP, equiparandolo al medico competente sotto il profilo della responsabilità soggettiva, e amplia le sanzioni per il datore di lavoro inadempiente agli obblighi organizzativi. L'obiettivo è superare l'attuale automatismo responsabilizzante che grava sul datore di lavoro, creando un sistema di prevenzione più efficace basato sulla specializzazione tecnica e sulla distribuzione equilibrata delle responsabilità tra i soggetti del sistema prevenzionistico.³

Altro aspetto saliente da sottolineare nell'ambito dei lavori della Commissione è l'aver previsto, all'articolo 2, una migliore caratterizzazione della platea di lavoratori per i quali è obbligatoria la sorveglianza sanitaria facendo esplicito riferimento ai lavoratori del settore dello sport, comprendendo gli atleti praticanti attività sportiva agonistica. Tale precisazione è in accordo con quanto proposto di recente (12 giugno 2025) dalla *Fédération Internationale des Associations de Footballeurs Professionnels* (FIFPRO), che ha richiesto strategie preventive più stringenti a garanzia della tutela della salute dei professionisti.

Al fine di rendere più agevole la comprensione delle proposte formulate dalla Commissione, ciascun articolo della proposta di riforma è corredato da una relazione illustrativa.

³ Per quanto riguarda la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, durante lo svolgimento dei lavori della Commissione è stato approvato, il 17 aprile 2025, l'**Accordo Stato-Regioni**, entrato in vigore il 24 maggio 2025, che unificando tutti i precedenti accordi sulla formazione (2011, 2012, 2016) ha definito durata e contenuti minimi dei percorsi formativi per lavoratori, dirigenti, preposti, RSPP, ASPP, datori di lavoro e operatori di attrezzature specifiche. Dopo anni di attesa (l'emanazione era prevista per il giugno 2022) il nuovo Accordo Stato-Regioni riscrive le regole della formazione sulla sicurezza e salute del lavoro. Molte novità riguardano i corsi già esistenti, rivisti nei contenuti, nella durata e negli aggiornamenti; alcune parti dell'accordo sono invece novità assolute. Tra queste, la disciplina dei soggetti formatori, l'obbligo di formazione per tutti i datori di lavoro, l'obbligo di verificare l'efficacia della formazione durante il lavoro, la formazione per le imprese affidatarie nei cantieri.

Da ultimo, nella seduta del 12 giugno 2025, l'Assemblea della Camera ha approvato la proposta di **risoluzione n. 6-00185** della maggioranza che, *“attraverso la proposta di revisione delle norme del codice penale e di procedura penale, nonché del Testo Unico sulla Sicurezza sul Lavoro (decreto legislativo n. 81 del 2008) è stato avviato un potenziamento delle normative esistenti, con l'obiettivo di rafforzare la protezione dei lavoratori, migliorare la prevenzione degli incidenti, aggiornare le sanzioni per le violazioni, implementare meccanismi premiali in favore delle imprese che dimostrino di avere adempiuto agli obblighi di prevenzione”* impegna il Governo, tra l'altro, *“a intervenire con ulteriori disposizioni di carattere premiale in favore delle imprese che assicurino ulteriori e più salde tutele per la prevenzione degli infortuni sul lavoro”*.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE MODIFICHE AL CODICE **PENALE**

1. Generalità

Le modifiche oggetto di proposta muovono dalla constatazione di una ancor insufficiente capacità della disciplina penalistica di incidere sul fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. Più che il numero degli eventi avversi e le comparazioni statistiche tra diverse annualità, ciò che giustifica il giudizio negativo è la indiscutibile gravità del fenomeno, tanto più apprezzabile in ragione dell'evoluzione tecnologica che mette a disposizione misure di prevenzione sempre più efficienti, dell'accrescimento delle conoscenze in ordine alla genesi organizzativa di molta parte degli infortuni e delle malattie e della continua produzione di nuovi accorgimenti normativi.

Solo attraverso un'ampia e consapevole diffusione di una reale cultura della prevenzione, è possibile provare a invertire la rotta e conseguire risultati maggiormente soddisfacenti. In questa prospettiva, il diritto penale, senza dismettere le tradizionali funzioni e nel rispetto dei principi costituzionali di garanzia, può contribuire al raggiungimento del fondamentale obiettivo di rendere gli ambienti di lavoro luoghi dove non solo sia sradicata – o almeno adeguatamente governata - la minaccia all'integrità psicofisica del lavoratore, ma se ne promuova una più ampia e profonda condizione di benessere.

Non va dimenticato come, nel peculiare settore della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori, l'accertamento delle responsabilità penali è condizionato dall'erompere di taluni fattori in qualche modo antagonisti a una corretta allocazione del rimprovero; tra questi: l'ampio novero dei gestori dei rischi, con il corredo di sfere di competenza sovente tra loro approssimate e talvolta sovrapposte; il grande numero dei precetti positivizzati e la inevitabile integrazione con quelli non positivizzati; le suggestioni (ma oggi è possibile parlare, grazie alle neuroscienze, di distorsioni cognitive) cui è esposto ogni decisore all'indomani del verificarsi di eventi tragici.

Orbene, l'intervento normativo che qui si illustra, muove allora da una duplice necessità: elevare le capacità del sistema normativo di assicurare ambienti di lavoro salubri e non pericolosi; favorire accertamenti maggiormente coerenti al principio di personalità della responsabilità penale.

Tali obiettivi vengono perseguiti lungo plurime direttrici: da un canto, viene elevata sia la pena minima che la pena massima dei reati di cui agli artt. 589, comma 2 c.p. e 590 comma 3 c.p., quale implicazione della contestuale introduzione di previsioni che premiano il datore di lavoro incorso nella violazione nonostante un apprezzabile impegno prevenzionistico; per altro verso, si prevede l'introduzione di disposizioni che danno rilievo al fatto che nella maggior parte dei casi l'infortunio o la malattia sono effetto di una concatenazione di condizioni causali non tutte facenti capo al soggetto chiamato a risponderne; infine, si introducono previsioni che mirano a potenziare la diffusione di modelli di organizzazione e gestione previsti dal d.lgs. n. 231/2001, quali fattori decisivi per il miglioramento dell'organizzazione dell'impresa ai fini della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali.

L'impulso a una significativa espansione dei modelli è dato dal ruolo che la loro adozione riveste nel giudizio di responsabilità. Un ruolo che, tuttavia, non è lasciato per intero alla discrezionalità del giudice; esso è negato *ope legis* in presenza di lesioni, malattie o morti che siano effetto della violazione di obblighi prevenzionistici fondamentali. Fuori da questi casi, è affidato al giudice il compito di distinguere tra colpa grave e colpa non grave e così dare rilievo all'adozione di idonei modelli di organizzazione e di gestione. Si tratta, non di meno, di una discrezionalità guidata, dal momento che vengono individuati e inseriti taluni indici che dovranno necessariamente essere valutati dal giudice e dei quali dovrà darsi conto in sede di motivazione.

2. Dal diritto penale afflittivo al diritto penale preventivo-premiale

Sono ormai numerosi gli studi che rimarkano come una delle direttrici lungo le quali è venuto evolvendo il diritto penale nazionale sia quella dell'affiancamento alla classica funzione afflittiva, in ragione della quale al reato consegue indefettibilmente la pena (almeno nella statuizione giudiziale), una funzione premiale, che pur nella congerie delle declinazioni offerte dai numerosi e diversi istituti che se ne fanno strumento, appare connotata dall'abbandono della pretesa punitiva in presenza e a causa di condotte del reo cui l'ordinamento rivolge un giudizio di apprezzamento, in genere in quanto assicurano una sia pur tardiva ricomposizione della legalità compromessa dal reato.

Come accennato, gli istituti sono molteplici: tralasciando quelli, come l'oblazione codicistica, che appartengono a una dimensione premiale ancora 'povera', si possono menzionare la sospensione del processo con messa alla prova, in origine prevista solo per i minorenni (art. 28, d.P.R. n. 448/1988) e poi estesa al diritto penale comune (art. 168-bis c.p.), e le condotte riparatorie di cui all'art. 35 d.lgs. 274/2000. Tra i protagonisti di una nuova stagione della giustizia penale premiale, va annoverato di certo il meccanismo estintivo delle contravvenzioni del diritto penale del lavoro previsto dagli artt. 19-25 d.lgs. n. 758/1994 e dall'art. 301 d.lgs. n. 81/2008. Qui l'effetto premiale si consegue attraverso un sofisticato *iter* procedimentale, che compone con equilibrio gli obblighi gravanti sulla polizia giudiziaria e sul pubblico ministero a seguito dell'acquisizione della *notitia criminis* e l'interesse alla 'messa in sicurezza' del luogo di lavoro, in ragione del quale è attribuito all'organo di vigilanza il potere di impartire al contravventore prescrizioni funzionali al ripristino di condizioni di legalità e si riconosce al reo ottemperante il diritto al pagamento in via amministrativa di una somma di denaro significativamente inferiore a quella altrimenti dovuta. Istituti simili si rinvencono ormai nella disciplina a tutela dell'ambiente e in quella a tutela del paesaggio. Rilievo alle condotte riparatorie è dato anche dalla legislazione penal-tributaria (art. 13, d.lgs. n. 74/2000).

Concordemente annoverata nelle fila della legislazione afflittivo-premiale, è poi la disciplina della responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche, di cui al d.lgs. n. 231/2001.

Non è azzardato sostenere che questa evoluzione dimostra la sostanziale insoddisfazione verso un modello di diritto penale interessato unicamente alla 'somministrazione' della sanzione. Oggi, si reputa di pari importanza perseguire la

tutela dei beni giuridici offesi anche dopo la commissione del reato; traguardo tanto più essenziale quanto più elevato è il valore di tali beni. La convivenza tra minaccia di inflizione della pena e possibilità di recesso da essa, è quindi un dato acquisito e non marginale nel vigente diritto penale. E proprio a tale logica si ispira la modifica del codice penale qui proposta, che adotta il modello afflittivo-premiale e lo coniuga con ulteriori costrutti della più recente legislazione penalistica: la valenza del grado della colpa anche in funzione discrezionale tra lecito e illecito, nonché il riflesso sulla responsabilità individuale di adempimenti operati dalla persona giuridica.

3. La nuova cornice edittale dei reati di cui agli artt. 589, comma 2 c.p. e 590 comma 3 c.p. e la previsione di attenuanti negli artt. 589 e 590 c.p.

Andando con ordine: la prima proposta è quella di modificare i termini edittali dei reati di cui all'art. 589, comma 2 c.p. e 590 comma 3 c.p.. La pena minima, per l'art. 589 c.p. viene elevata a due anni e sei mesi di reclusione, la pena massima a otto anni di reclusione, per quanto riguarda l'art. 590 c.p., le pene passano da un minimo di sei mesi ad un massimo di un anno e sei mesi o della multa da euro 1.000 a euro 4.000, mentre per l'ipotesi di lesioni gravissime la pena viene aumentata da un anno e sei mesi a quattro anni.

Le ragioni di questa previsione sono state più volte esplicitate. La seconda modifica muove dalla constatazione della dinamica eziologica plurifattoriale e plurisoggettiva di moltissimi infortuni e malattie conseguenti alla violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, induce a prevedere una speciale circostanza attenuante per chi abbia prestato un contributo di minima importanza, allorquando l'evento non sia esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole.

Per tali ragioni, si prevede l'introduzione **all'art. 589 c.p.** di un comma **2-bis** e all'art. 590 c.p. di un **comma 3-bis** che, definendo con puntualità il perimetro entro il quale trova applicazione la particolare attenuante (deve trattarsi di evento causato dalla violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro), amplino lo spettro di operatività di quella prevista dall'art. 114 c.p., fino ad oggi ritenuta applicabile solo in caso di cooperazione colposa e non nell'ipotesi di concorso causale di condotte colpose indipendenti (si vedano, tra le altre, Sez. 4, n. 11439 del 04/10/2012, dep. 2013, in *C.E.D. Cass.*, n. 255419 – 01, e Sez. 4, n. 11908 del 05/06/1991, in *C.E.D. Cass.*, n. 191224 – 01).

Le innovazioni vengono incontro all'esigenza, particolarmente sensibile nel caso di eventi realizzati nell'ambito di attività complesse e articolate, di graduare il trattamento sanzionatorio relativo agli infortuni attribuibili ad una molteplicità di fattori eziologici, assicurando il rispetto del principio di proporzionalità. Esigenza peraltro già avvertita dal legislatore allorquando ha posto mano alla novella concernente i reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime (legge 23 marzo 2016, n. 41), tradottasi nell'introduzione di analoghe attenuanti nel corpo dei nuovi artt. 589-bis e 590-bis c.p.

4. Art. 590-septies c.p.

Si prevede poi, come elemento qualificante, l'inserimento nel codice penale di un nuovo **art. 590-septies**, rubricato '*Responsabilità del datore di lavoro per colpa grave*'. Si stabilisce qui che, in caso di adozione di un adeguato modello di organizzazione e gestione di cui all'art. 30 del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i., il datore di lavoro – per tale intendendosi quello definito dall'art. 2, comma 1, lett. b) del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i., - è punibile per i fatti di cui al secondo comma dell'art. 589 e al terzo comma dell'art. 590 solo per colpa grave. L'effetto della non punibilità promessa al datore di lavoro per casi caratterizzati da un grado non grave di colpa è dunque condizionato ad un *facere* altrui che attesti un impegno fattivo sul versante della tutela della salute e della sicurezza dei luoghi di lavoro: l'adozione di un idoneo modello di organizzazione e gestione di cui all'art. 30 del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i..

Come anticipato, la norma è volta a favorire la più ampia diffusione del modello di organizzazione e gestione previsto dall'art. 30 del d.lgs. 81/2008. Considerato che le violazioni individuali alle norme a tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori ricorrono più frequentemente in contesti di impresa ai quali è estraneo un modello di organizzazione e gestione volto a prevenire la commissione di reati nell'interesse o a vantaggio dell'ente, la disposizione intende stimolare l'adozione di questi attraverso la promessa della non punibilità del datore di lavoro condizionata ad investimenti ed adempimenti collaborativi da parte dell'ente.

Se tali modelli possiedono le caratteristiche di cui all'art. 30 T.U. 81/08, il datore di lavoro andrà esente da responsabilità penale per i fatti di cui al secondo comma dell'art. 589 e al terzo comma dell'art. 590, a meno che siano stati commessi con colpa grave. Pertanto, come è evidente, l'innovazione punta a stimolare una più ampia platea di persone giuridiche a dotarsi di modelli adeguati, diffusamente apprezzati come strumenti capaci di rispondere all'esigenza di una organizzazione improntata al conseguimento e al mantenimento di livelli di sicurezza coerenti con le pretese normative.

L'incentivazione collegata all'esonero da responsabilità penale (ferme restando ipotesi di responsabilità di altra natura) sottende il duplice ma convergente obiettivo di accrescere investimenti economici e cambiamenti organizzativi e di potenziare, nel settore di intervento, un sistema di procedure, flussi informativi e controlli interni che, facendo leva sulla collaudata logica del *risk assessment* e del *risk management*, conferisca più elevata efficacia alla strategia di 'prevenzione organizzata' di infortuni, malattie e morti sul lavoro imperniata sul Sistema di gestione della sicurezza sul lavoro (SGSL), avente quale fulcro la valutazione di tutti i rischi (art. 17 d.lgs. n. 81/2008).

In piena coerenza, il datore di lavoro sarà chiamato a rispondere anche a titolo di colpa non grave, qualora l'ente non abbia adottato un adeguato modello organizzativo. Se ne ricava altresì l'ovvia conclusione per cui, diversamente da quanto richiesto dal d.lgs. n. 231/2001 ai fini della non punibilità dell'ente - dove il requisito della adozione del modello idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi si combina con la sua necessaria efficace attuazione, ai sensi degli artt. 6 e 7 – il datore di lavoro resterà indenne da responsabilità penale in caso di adozione di un modello

organizzativo adeguato (ovvero idoneo) da parte della persona giuridica, e sempre che non incorra in colpa grave.

La colpa grave attribuisce rilievo a deviazioni costituenti indici di intollerabile ineffettività del modello, suscettibili di minarne lo stesso avviamento.

La relazione corrente, nello specifico settore della sicurezza sul lavoro, tra adempimento individuale e modello di organizzazione e di gestione (opera dell'ente) è già stata registrata dal legislatore con l'introduzione dell'art. 16, comma 3 d.lgs. n. 81/2008.

La disposizione prevede che l'obbligo di vigilanza che grava in capo al datore di lavoro, in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite, si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'articolo 30, comma 4. Come è noto, in capo al datore di lavoro, gravano ben più numerosi obblighi, ma solo l'obbligo di vigilanza sul delegato è suscettibile di adempimento 'mediato'. In effetti, in un sistema nel quale le responsabilità datoriali sono soprattutto collegate a doveri di natura organizzativa, anche l'obbligo di vigilanza non è più inteso come obbligo di controllo diretto e diuturno, divenendo obbligo di approntamento di ruoli, procedure, regole che assicurino il risultato della verifica dell'operato del delegato. La vigilanza diligente non deve essere effettuata necessariamente di persona dal delegante, ma può essere assicurata mediante la predisposizione di un'adeguata organizzazione; si può dire che la *culpa in vigilando* è sovente una colpa organizzativa. Tanto dimostra la ragionevolezza di una previsione per la quale la predisposizione di un modello di organizzazione vale ad assicurare la vigilanza sul delegato.

La previsione in parola si muove sulla medesima falsariga. Del resto, tanto la dottrina quanto la giurisprudenza, convengono nel rimarcare che il datore di lavoro ha principalmente doveri di conoscenza e di buona organizzazione; la giurisprudenza, in particolare, ricorda che, in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro, ai fini dell'individuazione del garante nelle strutture aziendali complesse, occorre fare riferimento al soggetto espressamente deputato alla gestione del rischio essendo, comunque, generalmente riconducibile alla sfera di responsabilità del preposto l'infortunio occasionato dalla concreta esecuzione della prestazione lavorativa, a quella del dirigente il sinistro riconducibile al dettaglio dell'organizzazione dell'attività lavorativa e a quella del datore di lavoro, invece, l'incidente derivante da scelte gestionali di fondo (*Cass. Sez. 4, n. 22606 del 04/04/2017, in C.E.D. Cass., n. 269972 – 01*).

In dottrina, è controverso se Sistema di gestione della sicurezza sul lavoro (ovvero, secondo la definizione datane dall'OHSAS, il complesso delle misure finalizzato alla gestione dei rischi per la salute e per la sicurezza sul lavoro associati con l'attività dell'organizzazione) e Modello di organizzazione e gestione ex art. 30, comma 5 d.lgs. n. 81/2008, siano o meno entità coincidenti. La giurisprudenza li reputa distinti stante la diversa funzione alla quale ciascuno di essi assolve (*Sez. 4, n. 51455 del 05/10/2023, in C.E.D. Cass., n. 285535 – 01*). In ogni caso, è evidente come, anche laddove si registri con chiarezza l'alterità tra il datore di lavoro persona fisica e la persona giuridica (secondo le indicazioni espresse dalla giurisprudenza a partire da *Sez. 6, n.*

45100 del 16/02/2021, in *C.E.D. Cass.*, n. 282291 – 01), le strette relazioni intercorrenti tra le due soggettività assicurino che l'utilità promessa all'una possa incidere sulle determinazioni dell'altra.

Per altro verso, la disposizione si iscrive nel solco della recente tendenza politico-criminale volta a circoscrivere la responsabilità dei professionisti ai casi di colpa grave (v. art. 3-bis del d.l. 1° aprile 2021, n. 44, convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio n. 76 e art. 4 co. 8-septies del d.l. 30 dicembre 2023, convertito con modifiche dalla legge 23 febbraio 2024, n. 18, in tema di responsabilità da c.d. *malpractice*; ma nella medesima direzione già il d.l. 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, e la legge 8 marzo 2017 n. 24).

Secondo l'analisi concorde di dottrina e di giurisprudenza (Sez. 4, n. 15258 dell'11/2/2020, in *C.E.D. Cass.*, n. 279242 – 02), tra le matrici della innovativa valorizzazione del particolare grado della colpa vi è l'esistenza di uno spazio valutativo affidato al destinatario del precetto, chiamato a individuare l'agire doveroso in ragione della relativa indeterminatezza dello stesso (si tratta, ad esempio, di regole cautelari elastiche, il cui specifico contenuto può essere individuato solo alla luce del concreto contesto fattuale nel quale si presenta il rischio). L'adempimento di questo dovere di riconoscimento della situazione di rischio e di individuazione della risposta cautelare più efficace può risultare anche molto disagiata. Muovendo da simili premesse si è ritenuto, con riferimento alle attività degli esercenti le professioni sanitarie, che "l'oscurità del quadro clinico, ma anche la difficoltà del sanitario di riconoscere la situazione di rischio e individuare la misura da adottare per effetto della lacunosa positivizzazione", fanno sì che, "nell'apprezzamento del grado della colpa del sanitario, deve tenersi conto della natura della regola cautelare la cui inosservanza gli si rimprovera, avendo incidenza sulla maggior o minore esigibilità della condotta doverosa che egli possa limitarsi a conoscere la regola ed applicarla o, al contrario, sia chiamato a riconoscere previamente le condizioni che permettono di individuare le direttive comportamentali, che rendono doverosa l'adozione della misura, che consentono di individuare quale misura adottare (Sez. 4, n. 15258 dell'11/2/2020, cit.).

Si tratta di spunti e rilievi che certamente possono valere anche per il contesto delle attività produttive, dove lo spazio assegnato all'autonormazione e la necessità di individuare regole cautelari con 'abilità sartoriale', pongono sovente il datore di lavoro in condizioni che rendono difficile l'ottimale adempimento.

La Commissione ha altresì tenuto conto di come, nell'esperienza applicativa in tema dei reati colposi, siano emerse oscillazioni nei giudizi concernenti il grado della colpa, con effetti negativi in termini di prevedibilità delle decisioni, di capacità della norma penale di orientare i consociati al rispetto della legge, di eguale trattamento in sede giudiziaria. Per tali ragioni, in linea con i positivi risultati conseguiti dai precedenti a favore degli esercenti le professioni sanitarie, si propone l'introduzione di taluni indici fattuali (si tratta di un'elencazione evidentemente non esaustiva), dei quali il giudice non potrà non tenere conto nella valutazione del grado della colpa per escluderne, se del caso, la gravità.

Tali indici sono del tutto coerenti con quell'orientamento giurisprudenziale secondo il quale il grado della colpa, che rileva ai sensi degli articoli 43, 61, comma

primo, n. 3 e 133 c.p. ai fini della personalizzazione del rimprovero che può essere mosso all'agente, e quindi della sua colpevolezza, va determinato considerando: a) la gravità della violazione della regola cautelare; b) la misura della prevedibilità ed evitabilità dell'evento; c) la condizione personale dell'agente; d) il possesso di qualità personali utili a fronteggiare la situazione pericolosa; e) le motivazioni della condotta (*ex multis*, Sez. 4, n. 22632 del 15/05/2008, in *C.E.D. Cass.*, n. 239895 – 01).

Tra questi indici - sempre in una prospettiva tesa a valorizzare la *compliance* e l'allineamento alle *best practice* del settore - spicca il riferimento a specifiche asseverazioni e certificazioni, la cui considerazione ha la precipua funzione di ampliare la platea delle imprese 'meritevoli'. La ridotta dimensione organizzativa può rendere oggettivamente impraticabile la via dell'adozione del modello di organizzazione e di gestione; sicché, ove non si prendesse in considerazione la diversa modalità con la quale l'impresa aspira ad una *compliance* funzionale all'assicurazione di adeguati *standard* di sicurezza del lavoro, verrebbe smarrita la possibilità di far penetrare in modo più capillare nel tessuto produttivo del Paese la cultura della sicurezza.

Nondimeno, la discrezionalità del giudice incontra un limite invalicabile nelle ipotesi contemplate al terzo comma: in altri termini, qualora il datore di lavoro abbia violato uno degli obblighi di legge elencati in tale disposizione, la colpa si considererà comunque grave, a prescindere, cioè, dal ricorrere di uno o più indici di cui al comma 2 o dal possesso di un modello organizzativo adeguato. Si tratta, a ben vedere, della violazione di regole cautelari di base, il cui rispetto costituisce fondamentale presidio per la vita e l'incolumità individuale del lavoratore ed eventualmente di terzi; cautele direttamente connesse alla pianificazione e direzione dell'attività imprenditoriale, tipicamente spettante al datore di lavoro, e, quindi, rispondenti al principio, enunciato anche dalle fonti sovranazionali, secondo cui l'organizzazione della produzione deve essere anche organizzazione della prevenzione dei rischi lavorativi.

Nel dettaglio, viene riconosciuta rilevanza discrezionale: alla mancata nomina del medico competente o del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, nonché alla mancata organizzazione di tale servizio; alla omessa valutazione dei rischi; alla omessa elaborazione del documento di valutazione dei rischi e alla mancata adozione delle misure di prevenzione in esso individuate; alla omessa rielaborazione della valutazione dei rischi in connessione con vicende significative della vita dell'impresa, o con il progresso tecnico o con l'evoluzione dei principi in materia di protezione e prevenzione, nonché all'omesso aggiornamento delle misure di prevenzione a seguito della rielaborazione della valutazione dei rischi; alla mancata fornitura ai dipendenti dei dispositivi di protezione individuale; alla omessa prestazione ai dipendenti di una adeguata informazione e formazione, anche avendo riguardo ai rischi specifici e alle misure di protezione e prevenzione adottate.

Al di là delle ipotesi espressamente previste, non è escluso che il giudice possa ritenere altre violazioni espressive di una colpa grave.

ARTICOLATO

Art. 1

Modifiche al codice penale

1. *Nel secondo comma dell'art. 589 del codice penale, le parole: «da due a sette anni» sono sostituite dalle seguenti: «da due anni e sei mesi a otto anni».*

2. *Dopo il secondo comma dell'art. 589 del codice penale, è inserito il seguente:
«Nei casi di cui al secondo comma, quando l'evento non è esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole, la pena può essere diminuita fino a un terzo per chi ha prestato un contributo di minima importanza.».*

3. *Nel terzo comma dell'art. 590 del codice penale, le parole: «da tre mesi a un anno o della multa da euro 500 a euro 2.000» sono sostituite dalle seguenti: «da sei mesi a un anno e sei mesi o della multa da euro 1.000 a euro 4.000» e le parole «da uno a tre anni» sono sostituite dalle seguenti: «da un anno e sei mesi a quattro anni».*

4. *Dopo il terzo comma dell'art. 590 del codice penale è inserito il seguente:*

«Nei casi di cui al terzo comma, quando l'evento non è esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole, la pena può essere diminuita fino a un terzo per chi ha prestato un contributo di minima importanza.».

5. *Dopo l'articolo 590-sexies del codice penale è inserito il seguente:*

«590-septies (Responsabilità del datore di lavoro per colpa grave). - In caso di adozione di un adeguato modello di organizzazione e gestione di cui all'art. 30 del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i., il datore di lavoro di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i., è punibile per i fatti di cui al secondo comma dell'art. 589 e al terzo comma dell'art. 590 solo per colpa grave.

Nella valutazione del grado della colpa di cui al primo comma, il giudice tiene conto, tra i fattori che ne possono escludere la gravità:

a) della natura e della complessità dell'attività;

b) delle conoscenze sul rischio;

c) delle buone prassi in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro validate dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, di cui agli artt. 2, comma 1, lett. v) e 6, comma 8 lett. d) del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i.;

d) del possesso della asseverazione di cui all'art. 51, comma 3-bis del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i., ovvero, in mancanza di un competente organismo paritetico iscritto nel Repertorio di cui al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali dell'11 ottobre 2022, n. 171 cui richiedere la predetta asseverazione, del possesso di certificazione del sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro rilasciata da un organismo accreditato.

La colpa del datore di lavoro è comunque grave se il fatto è commesso, alternativamente, con violazione:

a) dell'obbligo di nominare il medico competente o il responsabile del servizio di prevenzione e protezione o dell'obbligo di organizzare il servizio di prevenzione e protezione;

b) dell'obbligo di effettuare la valutazione dei rischi, di elaborare il documento di valutazione dei rischi e di adottare le misure di prevenzione ivi individuate, anche con riferimento agli obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione;

c) dell'obbligo di rielaborare la valutazione dei rischi in occasione di modifiche del processo produttivo o della organizzazione del lavoro significative ai fini della salute e sicurezza dei lavoratori o in relazione al grado di evoluzione della tecnica, della prevenzione o della protezione o a seguito di infortuni significativi o quando i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenziano la necessità ovvero dell'obbligo di aggiornare le misure di prevenzione a seguito di quella rielaborazione;

d) dell'obbligo di fornire ai lavoratori i dispositivi di protezione individuale;

e) dell'obbligo di fornire a ciascun lavoratore un'informazione e una formazione in materia di tutela della salute e sicurezza, nonché sui rischi specifici cui è esposto in relazione all'attività svolta e sulle misure e le attività di protezione e prevenzione adottate».

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE MODIFICHE AL CODICE DI PROCEDURA PENALE

La scelta di apportare modifiche al Codice di procedura penale nasce dalla necessità di introdurre strumenti procedurali idonei a garantire un'investigazione tempestiva e rispettosa dei diritti di tutte le parti coinvolte. La specificità degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, caratterizzati spesso da dinamiche complesse, plurifattoriali e che coinvolgono una molteplicità di soggetti, richiede infatti un approccio processuale che assicuri la tempestività dell'intervento investigativo per preservare le fonti di prova, l'adeguata tutela delle vittime e dei loro familiari, nonché la corretta ricostruzione delle responsabilità attraverso un'attività di indagine mirata ed efficace.

La riflessione sugli interventi da apportare si è mossa nel solco dell'efficace modello introdotto dal legislatore per i reati c.d. da Codice Rosso. L'equiparazione dei reati contro la sicurezza sul lavoro ai delitti commessi con violenza alla persona riflette la maturata consapevolezza che gli infortuni sul lavoro costituiscono una forma di violenza "strutturale" che richiede particolare attenzione da parte del sistema processuale. La complessità tecnica che caratterizza questi procedimenti, spesso incentrati su questioni di elevata specializzazione in materia prevenzionistica, necessita inoltre di tempi adeguati nella fase investigativa e della trattazione, nonché nella fase dell'archiviazione.

La previsione di introdurre nel **comma 1-ter all'art. 362 c.p.p.** i reati commessi in violazione delle norme antinfortunistiche nell'elenco dei delitti per i quali è previsto un termine perentorio di tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato per l'assunzione di informazioni dalla persona offesa, rappresenta una scelta di politica processuale coerente con la particolare gravità del fenomeno infortunistico e con la necessità di preservare sin da subito l'integrità delle fonti di prova. Come noto, la norma si applica ai procedimenti per tentato omicidio, per i delitti contro la famiglia e la persona di maggiore gravità, per le lesioni aggravate e, significativamente, per i delitti commessi in violazione delle norme sulla sicurezza sul lavoro. L'equiparazione di questi ultimi reati ai più gravi delitti contro la persona testimonia il riconoscimento della particolare rilevanza sociale di questa categoria di illeciti e della necessità di una risposta processuale adeguata alla loro gravità.

Il termine accelerato per l'assunzione di informazioni persegue molteplici obiettivi. In primo luogo, nei casi di infortunio sul lavoro, la tempestività dell'intervento è essenziale per evitare la dispersione o l'alterazione delle evidenze, considerata la particolare natura dei luoghi di lavoro e la possibilità che le condizioni che hanno determinato l'evento vengano rapidamente modificate. In secondo luogo, garantire un ascolto immediato alla vittima e delle persone che hanno presentato denuncia, rappresenta un importante presidio di tutela, assicurando che le loro dichiarazioni vengano raccolte in un momento in cui la memoria degli eventi è ancora nitida e prima che possano subire condizionamenti esterni. Infine, l'immediatezza dell'assunzione di informazioni consente di orientare sin da subito le indagini verso le

piste più promettenti, evitando dispersioni investigative che potrebbero compromettere l'efficacia dell'accertamento.

L'introduzione dei delitti commessi in violazione delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro nel **comma 2-bis all'art. 370 c.p.p.** completa il quadro delle misure acceleratorie previste per questa tipologia di reati, estendendo l'obbligo di tempestività anche all'attività della polizia giudiziaria nella esecuzione degli atti delegati dal pubblico ministero. La previsione che la polizia giudiziaria “procede senza ritardo” al compimento degli atti delegati risponde a esigenze specifiche che caratterizzano questo settore.

Innanzitutto, si tratta di garantire una perfetta sincronia tra l'iniziativa del pubblico ministero e l'attività esecutiva della polizia giudiziaria, evitando che l'immediatezza pretesa al primo venga vanificata da ritardi nella fase esecutiva. Inoltre, nei reati contro la sicurezza sul lavoro, il fattore tempo è spesso decisivo per la conservazione delle prove, considerata la particolare natura dinamica degli ambienti di lavoro e la possibilità che le condizioni che hanno determinato l'infortunio vengano rapidamente alterate. Infine, si intende assicurare che l'immediatezza caratterizzi l'intera fase investigativa, non solo l'atto di impulso del pubblico ministero, garantendo così completezza ed efficacia all'indagine.

L'introduzione del **comma 3-bis all'art. 408 c.p.p.** rappresenta un significativo rafforzamento delle garanzie processuali riconosciute alla persona offesa nei procedimenti per reati contro la sicurezza sul lavoro. In particolare, la nuova disposizione prevede due importanti innovazioni che meritano di essere evidenziate. In primo luogo, viene stabilito che l'avviso di richiesta di archiviazione sia notificato “in ogni caso” alla persona offesa, e quindi anche a prescindere dall'esplicita richiesta della persona offesa in sede di denuncia o querela, rafforzando il carattere imperativo dell'adempimento mediante la previsione che la notificazione avvenga “a cura del pubblico ministero”. In secondo luogo, il termine per l'eventuale opposizione viene elevato da venti a trenta giorni, riconoscendo la particolare complessità che spesso caratterizza questi procedimenti e la necessità per la persona offesa di disporre di un tempo congruo per valutare l'opportunità dell'opposizione, eventualmente con l'ausilio di consulenti tecnici.

ARTICOLATO

Art. 2

Modifiche al codice di procedura penale

1. *Al comma 1-ter dell'art. 362 del codice di procedura penale, dopo le parole «del medesimo codice,» sono aggiunte le seguenti «ovvero per i delitti commessi in violazione delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro,».*
2. *Al comma 2-bis dell'art. 370 del codice di procedura penale, dopo le parole «del medesimo codice,» sono aggiunte le seguenti «ovvero di delitti commessi in violazione delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro,».*
3. *Al comma 3-bis dell'art. 408 del codice di procedura penale:*
 - a) *dopo la parola persona, la parola «e» è sostituita del seguente punto di interpunzione «,»;*
 - b) *dopo le parole «del codice penale» sono aggiunte le seguenti «e per i delitti commessi in violazione delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro».*

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE MODIFICHE AL D.LGS. N. 81/2008

1. Il provvedimento interviene sul testo degli artt. 2, 6, 18, 29, 31, 32, 33, 34 e 55 del d.lgs. n. 81/2008 e introduce una nuova disposizione con l'art. 58-bis.

Il complesso delle modifiche mira a irrobustire l'attività di analisi e di gestione dei rischi lavorativi, puntando a elevare tanto l'intrinseca effettività degli adempimenti che l'efficienza delle attività dispiagate e, per tale via, ad assicurare una migliore opera di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali.

Come è noto, sin dal d.lgs. n. 626/1994 l'obiettivo di rendere maggiormente efficace la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali trova nella valutazione di tutti i rischi lavorativi il suo strumento di base. Con il d.lgs. n. 81/2008 gli adempimenti attinenti alla valutazione dei rischi sono stati calati all'interno del Sistema di gestione della sicurezza sul lavoro, coerentemente alla curvatura marcatamente organizzativa assunta dai doveri datoriali. La pretesa che la disciplina posta a tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori rivolge al datore di lavoro è principalmente quella di conformare l'organizzazione della produzione in modo che sia anche organizzazione della prevenzione dei rischi lavorativi. L'introduzione della previsione di cui alla lettera b-bis) del comma 1 dell'art. 18 ad opera del d.l. n. 146/2021, conv. con modificazioni dalla legge n. 215/2021 è, in ordine di tempo, l'ultima dimostrazione dell'assunto.

Una corretta valutazione dei rischi è quindi la premessa necessaria di ogni azione di conformazione dell'azienda in funzione della tutela dei lavoratori. Il più delle volte si tratta di attività di elevata complessità, per la quale il datore di lavoro non ha sufficienti competenze. Per tale motivo, già con il d.lgs. n. 626/1994 è stato previsto che egli si avvalga della collaborazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione e del medico competente. Collaborazione, quest'ultima, prevista originariamente solo nei casi in cui va svolta la sorveglianza sanitaria ed oggi, per effetto del d.l. n. 48/2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 85/2023, anche "qualora richiesto dalla valutazione dei rischi di cui all'articolo 28". La valutazione dei rischi è quasi sempre un impegno che implica saperi estranei al datore di lavoro. Sempre per la difficoltà del compito, il legislatore ha previsto che per le imprese con non più di dieci dipendenti la valutazione sia effettuata sulla base delle procedure standardizzate di cui all'art. 6, co. 8 lett. f) (art. 29, co. 5). Una semplificazione dell'adempimento giustificata dalle dimensioni dell'impresa ma, al contempo, un 'soccorso' al datore di lavoro (ancor più evidente nella successiva previsione della facoltà delle imprese con non più di cinquanta dipendenti di avvalersi di quelle procedure).

Tuttavia, nonostante i limiti di competenze sovente riconoscibili al datore di lavoro, questi è chiamato a rispondere di ogni carenza della valutazione dei rischi. Cionondimeno a partire dalla nota pronuncia delle Sezioni unite penali n. 38343 del 24/04/2014, in C.E.D. Cass., n. 261107 – 01, la giurisprudenza ha affermato con chiarezza che il responsabile del servizio di prevenzione e protezione può rispondere dell'evento avverso che sia stato causato dallo scorretto esercizio dei compiti affidatagli. Tuttavia, la casistica giudiziaria raramente evidenzia indagini che abbiano

approfondito la matrice della ritenuta inadeguatezza della valutazione dei rischi. Solitamente, la lacunosità o l'erroneità della valutazione vengono poste in capo al datore di lavoro.

In tal caso, il rischio che il giudizio di responsabilità non sia rispettoso del principio di colpevolezza appare estremamente elevato. Ciò non solo costituisce un vulnus al principio costituzionale, ma induce anche un atteggiamento di sostanziale indifferenza verso gli adempimenti prevenzionistici, indotto dalla percezione che, qualunque cosa si faccia, in caso di evento avverso si sarà comunque puniti; è allora inevitabile l'impulso al disimpegno, specie in un contesto, come quello italiano, nel quale la polverizzazione del tessuto produttivo rende impossibile una estesa e quindi effettiva verifica preventiva della conformità delle imprese alle disposizioni cautelari.

2. Tutto ciò considerato, l'obiettivo di elevare il grado di efficacia della disciplina prevenzionistica e, al contempo, evitare giudizi di responsabilità discendenti essenzialmente dalla sola posizione, al di là di una reale riconducibilità dell'evento alla figura datoriale, può essere perseguito definendo in modo più marcato la relazione tra datore e (responsabile del) servizio di prevenzione e protezione.

Non è pensabile - né praticabile per vincolo normativo - che il potere organizzativo del datore di lavoro venga trasferito ad altri. Ne consegue che non è delegabile l'atto - la valutazione dei rischi - mediante il quale scelte organizzative e misure per la sicurezza sul lavoro emergono e si compenetrano. Quel che va irrobustita, quindi, è la sfera di competenza del RSPP e la relazione con il datore di lavoro, in modo che sia garantita al RSPP una elevata autonomia nell'espletamento dell'incarico. Egli va costituito garante della sicurezza **a titolo originario**: in ragione delle peculiari competenze, condivide il dovere di gestire il rischio lavorativo; le modalità di esercizio di tale dovere sono rappresentate dal corretto espletamento dei compiti suoi propri.

La costituzione del RSPP quale garante a titolo originario richiede che il servizio sia dotato delle necessarie risorse finanziarie e umane, con associata una coerente indipendenza nell'esercizio dei compiti. Prima ancora, il datore è tenuto a scegliere adeguatamente il responsabile. In seguito, egli è tenuto a vigilare sul corretto operare del servizio; controllo da effettuare mediante procedure. Nella sostanza, il RSPP deve assurgere al rango di soggetto munito di notevole autonomia, di elevata competenza e di una sfera di poteri-doveri esclusivi, con ciò distaccandosi dalla figura del medico competente, pure coinvolta nella valutazione dei rischi.

3. Nella prospettiva così delineata, si prevede di ampliare alcune definizioni dell'**articolo 2: lettere a), f), r) e z)**. In particolare, viene ridefinita la figura del RSPP: articolo 2 lettera f)

All'**articolo 6 comma 8** vengono sostituite la lettera **f)** e **m-ter)** attribuendo alla Commissione Consultiva Permanente il compito di definire le linee guida in sostituzione delle procedure standardizzate, previste ai successivi articoli 26 comma 3 e 29 comma 5.

Si prevede, poi, che venga soppresso l'attuale **comma 2 dell'art. 18** - che indica le informazioni che il datore di lavoro deve dare al responsabile del servizio di

prevenzione e protezione - poiché la relativa disposizione trova una più congrua collocazione all'interno del nuovo articolo 31. Una più estesa esplicazione delle ragioni della soppressione del comma 2 sarà esposta nella illustrazione delle proposte modifiche dell'articolo 31.

Al **comma 3-bis** è prevista l'introduzione del riferimento all'articolo 33; essa è resa necessaria dall'annessione del RSPP al novero dei garanti a titolo originario, che proprio nell'articolo 33 trova uno dei suoi capisaldi.

Anche la modifica dell'**articolo 29** mira a dare evidenza al più spiccato ruolo attribuito al RSPP; mentre il medico competente collabora con il datore di lavoro, questi si avvale del RSPP per la valutazione ed elaborazione del documento di valutazione dei rischi. Superando la parificazione in termini di responsabilità del RSPP e del medico competente, quali collaboratori del datore di lavoro, si rimarca tanto l'asimmetria che si viene ad instaurare tra le due figure quanto il ruolo strumentale che il RSPP è chiamato a svolgere ai fini dell'adempimento dovuto dal datore di lavoro.

La modifica della rubrica dell'**articolo 31** intende esplicitare che le disposizioni in esso contenute concernono gli obblighi del datore di lavoro per la costituzione e la corretta operatività del servizio di prevenzione e protezione.

L'apparato precettivo dell'articolo viene modificato con l'introduzione di un nuovo testo del **comma 2** (la disposizione di quello attualmente vigente scala al terzo comma); esso impone al datore di lavoro di porre il responsabile del servizio nelle condizioni richieste dallo svolgimento dei compiti, inoltre enfatizzando - con una specifica menzione - la condizione di autonomia. Ancorché il responsabile del servizio possa essere un lavoratore dipendente, egli deve operare in modo che il suo apporto tecnico non risulti influenzato dagli obiettivi economici del datore di lavoro. Ovviamente, non è ipotizzabile una 'incomunicabilità' tra le due prospettive; ma la conoscenza del progetto produttivo da parte del responsabile del servizio trova ragione nella necessità di individuarne le fonti di rischio.

I **commi 3 e 4** corrispondono all'attuale comma 2, tuttavia con alcune modifiche finalizzate a migliorare la leggibilità del testo e a rendere maggiormente determinata la prescrizione volta a garantire al servizio un numero sufficiente di addetti.

Come viene osservato in un recente documento della AIREPSA, l'associazione nazionale che rappresenta gran parte dei Servizi Prevenzione e Protezione presenti in ambito sanitario, "mancando il giusto dimensionamento del SPP, rispetto alla complessità dell'azienda, viene meno lo strumento per l'adozione della prevenzione primaria a tutela dei lavoratori". L'attuale indicazione di cui al comma 2 dell'art. 31, per cui gli addetti devono essere in numero sufficiente rispetto alle caratteristiche dell'azienda, non è una valida premessa per una corretta responsabilizzazione del RSPP.

In seno ad un settore tecnico è stata elaborata la "Prassi di riferimento UNI/PdR 87/2020", che fornisce elementi utili al datore di lavoro e, in generale, a tutti i soggetti coinvolti nell'organizzazione e gestione della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, per esplicitare le attività tipiche svolte dal SPP; essa cerca anche di stimare, in giorni-persona/annui, l'impegno degli Addetti al SPP per determinarne il numero necessario in relazione alla complessità dell'azienda. In sede di revisione dell'art. 31, ove non si

ritenesse di determinare esplicitamente il numero minimo di addetti per classi di imprese, si potrebbe rinviare a documenti come questi.

Un importante punto di riferimento è rinvenibile anche nel *Discussion paper* licenziato nel giugno 2024 dall'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, dedicato al servizio di prevenzione e protezione. In esso si propone di istituire dei registri nazionali dei professionisti della SSL; di prevedere un rapporto di cooperazione con gli ispettori del lavoro; di prevedere un sistema strutturato per la formazione continua del professionista atto a garantire le sue competenze e conoscenze di settore, puntando a: migliorare le conoscenze tecniche di base, implementare le competenze trasversali (ascolto e comunicazione), accrescere le capacità per la gestione del cambiamento. Non semplici corsi di aggiornamento tecnico, ma una formazione tendente a costruire e sviluppare una professionalità più complessa.

Tenendo presente simili osservazioni, il **comma 3** stabilisce dunque il numero minimo degli addetti in rapporto alle dimensioni dell'impresa e tiene presente l'eventualità che un'impresa abbia più sedi operative dislocate sul territorio.

Nella prospettiva della piena autonomia operativa del servizio e del suo responsabile, il **comma 5** introduce una previsione innovativa: viene infatti previsto l'obbligo del datore di lavoro di mettere a disposizione del servizio le risorse finanziarie necessarie all'espletamento dei compiti. In realtà, nella prassi non si dubita che il datore di lavoro abbia l'obbligo di fornire al servizio i mezzi economici necessari all'espletamento dei compiti di istituto. La Commissione interpellò, già nel 2014, ha affermato che la previsione secondo la quale il datore di lavoro deve dotare il servizio di mezzi adeguati va intesa come riferita anche ad un budget di spesa congruo rispetto ai compiti assegnati.

La nuova disposizione avalla tale interpretazione e rimuove ogni dubbio al riguardo. L'espressa menzione delle risorse finanziarie è resa necessaria dalla opportunità di disciplinare più nel dettaglio il procedimento di determinazione della dotazione (ogni altra condizione necessaria all'efficace operatività del servizio è già considerata dal comma 2). Viene quindi previsto che il fabbisogno del servizio venga individuato dal responsabile del servizio che ne informa il datore di lavoro. Per l'ipotesi che sorga un contrasto in ordine alla congruità della dotazione richiesta, il datore di lavoro è tenuto a informare delle relative motivazioni il responsabile del servizio, indicando l'ammontare delle risorse che mette a disposizione. In tal modo, si è definito un meccanismo che lascia libero il datore di lavoro di decidere l'entità delle risorse finanziarie pur in presenza di una diversa indicazione proveniente dal responsabile del servizio e, correlativamente, responsabile della eventuale inidoneità della dotazione che si rifletta sulla effettività e correttezza dell'operato del servizio.

Il **comma 6** ripropone il testo del vigente art. 18, comma 2, con una modifica della lettera b). La collocazione della disposizione all'interno dell'art. 31 appare più coerente rispetto a quella attuale. La modifica della lettera b) è volta a rendere maggiormente evidente che l'opera del responsabile viene prestata in un momento che precede l'inizio delle attività, in linea con quanto previsto dall'art. 28, comma 3-bis, per il quale "In caso di costituzione di nuova impresa, il datore di lavoro è tenuto ad effettuare immediatamente la valutazione dei rischi ...". Sicché, se è corretto prevedere

che il datore di lavoro informi il responsabile del servizio dell'organizzazione che intende dare alla propria impresa, non è coerente prevedere che il datore di lavoro informi il responsabile del servizio della programmazione e dell'attuazione di misure, preventive e protettive, che possono essere individuate solo a valle della valutazione dei rischi. Pertanto, la nuova disposizione prevede che questa informazione venga data all'esito della valutazione del rischio e dei suoi aggiornamenti.

Il **comma 7**, che va letto unitamente all'art. 18, comma 3-bis, estende all'obbligo datoriale di vigilanza sul responsabile del servizio la rilevanza della adozione ed efficace attuazione di un idoneo modello organizzativo di cui all'art. 30, comma 4, replicando la relazione di utilità delineata dall'art. 16, comma 3 a favore del delegante.

Il **comma 8** reca la disposizione che contempla gli effetti dell'osservanza da parte del datore di lavoro degli obblighi descritti ai commi precedenti. Viene previsto che il datore di lavoro non risponda della inadeguatezza della valutazione dei rischi se ha correttamente adempiuto agli obblighi previsti nel presente articolo. In definitiva, si tratta dell'obbligo di nominare il responsabile (e gli addetti) del servizio tra soggetti muniti delle prescritte competenze professionali (il che esclude la *culpa in eligendo*); di garantire le condizioni per una piena funzionalità del servizio (dotazione di risorse adeguate, trasmissione di informazioni, assicurazione di autonomia operativa); di svolgere la vigilanza sull'operato del responsabile del servizio (e, per il tramite di questi, sugli addetti allo stesso).

Le restanti modifiche attengono alla numerazione delle disposizioni già previste e all'aggiornamento del rinvio al comma precedente operato al comma divenuto il numero 13.

La modifica dell'**articolo 32**, anche nella prospettiva di una maggiore responsabilizzazione delle figure delegate alla prevenzione, mira ad aumentare le competenze del RSPP e degli ASPP al fine di una corretta ed esaustiva valutazione di tutti i rischi.

La rubrica dell'**articolo 33** viene modificata in ragione del fatto che le disposizioni che lo compongono assolvono al compito di delineare l'organizzazione del servizio di prevenzione e protezione, a partire dalla definizione della relazione corrente tra responsabile ed addetti. Infatti, il primo comma pone esplicitamente il responsabile a capo del servizio, con funzioni di direzione. Il **comma 2** fa esplicito divieto di conferimento al responsabile del servizio della delega di funzioni di cui all'art. 16. La previsione intende escludere che il responsabile del servizio possa essere sottratto ai suoi compiti dalla necessità di svolgere le funzioni delegategli dal datore di lavoro e a evitare che venga a trovarsi in situazione di sostanziale conflitto di interessi. Le restanti modifiche sono effetto di quelle sopra esposte.

La modifica dell'articolo 34, comma 1 allinea i requisiti richiesti al datore di lavoro che intenda svolgere direttamente i compiti propri del servizio di prevenzione e protezione dai rischi, ai requisiti richiesti dall'articolo 32.

L'**articolo 55** viene modificato per comprendere anche la violazione delle principali prescrizioni dell'art. 31 tra quelle comportanti sanzioni penali. Per l'importanza degli adempimenti richiesti al datore da tale disposizione, si è ritenuto di prevedere la sanzione comminata per violazioni di analoga rilevanza.

Viene infine introdotto l'**articolo 58-bis** per prevedere un corredo sanzionatorio per le violazioni ai principali obblighi del RSPP. L'articolo risponde a due finalità: per un verso, sanare una irragionevole asimmetria rispetto all'altro consulente del datore di lavoro, il medico competente, attinto da sanzioni penali e amministrative, ai sensi del vigente art. 58, in caso di inadempimento degli obblighi; per altro verso, esprimere, anche attraverso una comminatoria edittale che ricalca le pene previste per le violazioni contestate ex art. 55 al datore di lavoro, lo speciale rilievo che si è inteso attribuire alla figura del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, attraverso la definizione di nuovi doveri, poteri e capacità, a opera dei riformandi artt. 31, 32 e 33.

ARTICOLATO

Art. 3

Modifiche al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81

1. Al comma 1 dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i. sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) alla lettera a) dopo le parole «e successive modificazioni;» è aggiunto il seguente periodo: «i lavoratori del settore dello sport, ivi compresi gli atleti praticanti attività sportiva agonistica, ovvero qualsiasi attività praticata sistematicamente e/o continuativamente in forme organizzate dalle Federazioni Sportive Nazionali, dagli Enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI e dal Ministero della pubblica istruzione, aventi un contratto di lavoro con una Società Sportiva, fatte salve le tutele già previste per l'attività sportiva agonistica ai sensi del D.M. del 18 febbraio 1982 "Norme per la tutela sanitaria dell'attività sportiva agonistica";»;
 - b) alla lettera f) la parola «coordinare» è sostituita dalla seguente: «dirigere» e dopo le parole «protezione dai rischi» sono aggiunte le seguenti: «e coordinare le figure professionali dotate delle competenze necessarie alla redazione del Documento di Valutazione dei Rischi»;
 - c) dopo la lettera r) è aggiunta la seguente: «r bis) "fattore di rischio": fattore o agente, di natura fisica, chimica, biologica, ergonomica o psicosociale, avente il potenziale di generare una probabilità valutabile di causare danni a breve e/o a lungo termine alla salute dei lavoratori a seguito del suo impiego o esposizione in ambito occupazionale;»
 - d) alla lettera z) dopo la parola «Bolzano;» sono aggiunte le seguenti: «ai fini dell'applicazione dell'art. 6 del presente decreto, atti di indirizzo formati sulla base delle migliori conoscenze scientifiche, tecniche o esperienziali pertinenti alla valutazione dei rischi connessi alle attività lavorative;»
2. Al comma 8 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i. sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) la lettera f) è sostituita dalla seguente:

«f) elaborare le linee guida per la rilevazione dei pericoli, la quantificazione dei rischi e la redazione del Documento di Valutazione dei rischi di cui all'articolo 29, comma 5, tenendo conto dei profili di rischio e degli indici infortunistici di settore. Tali linee guida vengono recepite con decreto dei Ministeri del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, e dell'Interno acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano. La Commissione procede al monitoraggio dell'applicazione delle suddette linee guida al fine di un'eventuale rielaborazione delle medesime;»;

- b) la lettera m-ter) è sostituita dalla seguente:
«m-ter) elaborare le linee guida per la redazione del documento di valutazione dei rischi di cui all'articolo 26, comma 3, anche previa individuazione di tipologie di attività per le quali l'obbligo in parola non operi in quanto l'interferenza delle lavorazioni in tali ambiti risulti irrilevante;».
3. Al comma 3-bis dell'articolo 18 del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i. sono apportate le seguenti modificazioni:
a) dopo la parola 24 la parola «e» è sostituita dalla seguente interpunzione «,»;
b) dopo la parola 25 sono aggiunte le seguenti: «e 33»;
4. All'articolo 29 del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i. i commi 5, 6, 6-bis e 6-ter sono sostituiti dai seguenti:
«5. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 28 comma 2 lettera a) e al comma 6-ter del presente articolo, i datori di lavoro che occupano fino a 10 lavoratori possono effettuare la valutazione dei rischi di cui al presente articolo sulla base delle linee guida di cui all'articolo 6, comma 8, lettera f). Quanto previsto nel precedente periodo non si applica alle attività di cui all'articolo 31, comma 6, lettere a), b), c), d) nonché g).
6. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 28 al comma 2 lettera a) ed al comma 6-ter, i datori di lavoro che occupano fino a 50 lavoratori possono effettuare la valutazione dei rischi sulla base delle linee guida di cui all'articolo 6, comma 8, lettera f). Nelle more dell'elaborazione di tali linee guida trovano applicazione le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3, e 4.
6-bis). Le linee guida di cui al comma 6, anche con riferimento alle aziende che rientrano nel campo di applicazione del titolo IV, sono applicate nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 28.
6-ter). Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare, sulla base delle indicazioni della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro e previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono individuati settori di attività a basso rischio di infortuni e malattie professionali, sulla base di criteri e parametri oggettivi, desunti dagli indici infortunistici dell'INAIL e relativi alle malattie professionali di settore e specifiche della singola azienda. Il decreto di cui al primo periodo reca in allegato il modello con il quale, fermi restando i relativi obblighi, i datori di lavoro delle aziende che operano nei settori di attività a basso rischio infortunistico possono dimostrare di aver effettuato la valutazione dei rischi di cui agli articoli 17, 28 e al presente articolo.».
5. L'art. 31 è sostituito dal seguente:

«Art. 31

(Servizio di prevenzione e protezione. Obblighi del datore di lavoro)

1. *Salvo quanto previsto dall'articolo 34, il datore di lavoro organizza il servizio di prevenzione e protezione prioritariamente all'interno della azienda o della unità produttiva, o incarica persone o servizi esterni costituiti anche presso le associazioni dei datori di lavoro o gli organismi paritetici, secondo le regole di cui al presente articolo.*
2. *Il datore di lavoro assicura al responsabile del servizio le condizioni necessarie per lo svolgimento di tutti i suoi compiti garantendone l'autonomia.*
3. *Il datore di lavoro deve utilizzare per il servizio addetti e responsabili, interni o esterni, in possesso delle capacità e dei requisiti professionali di cui all'articolo 32 e in numero sufficiente rispetto alle caratteristiche dell'azienda. Tale numero non può essere inferiore a un addetto al servizio, oltre al responsabile del servizio, per le imprese da 20 a 50 dipendenti; di due addetti al servizio, oltre al responsabile del servizio, per le imprese oltre i 50 dipendenti. Per le aziende con più sedi operative dislocate sul territorio il datore di lavoro deve utilizzare almeno un addetto al servizio per sede.*
4. *Il datore di lavoro deve fornire agli addetti al servizio il tempo e i mezzi adeguati allo svolgimento dei compiti. Essi non possono subire pregiudizio a causa della attività svolta nell'espletamento del proprio incarico.*
5. *Il datore di lavoro deve mettere a disposizione del servizio le risorse finanziarie necessarie all'espletamento dei compiti. Il fabbisogno è individuato dal responsabile del servizio che ne informa il datore di lavoro. Ove questi non ritenga congruo l'ammontare informa delle motivazioni il responsabile del servizio e indica le risorse messe a disposizione.*
6. *Il datore di lavoro fornisce al servizio di prevenzione e protezione informazioni in merito a:*
 - a) *l'organizzazione del lavoro;*
 - b) *la descrizione degli impianti e dei processi produttivi;*
 - c) *i dati di cui all'art. 18, comma 1, lettera r) e quelli relativi alle malattie professionali;*
 - d) *i provvedimenti adottati dagli organi di vigilanza;*
 - e) *all'esito della valutazione del rischio e dei suoi aggiornamenti, la programmazione e l'attuazione delle misure preventive e protettive.*
7. *L'obbligo di vigilanza del datore di lavoro sul corretto espletamento dei compiti del responsabile e degli addetti al servizio di cui all'art. 18, comma 3-bis si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'articolo 30, comma 4.*
8. *Il datore di lavoro non risponde della inadeguatezza della valutazione dei rischi se ha correttamente adempiuto agli obblighi previsti nel presente articolo.*

9. *Nell'ipotesi di utilizzo di un servizio interno, il datore di lavoro può avvalersi di persone esterne alla azienda in possesso delle conoscenze professionali necessarie, per integrare, ove occorra, l'azione di prevenzione e protezione del servizio.*
10. *Il ricorso a persone o servizi esterni è obbligatorio in assenza di dipendenti che, all'interno dell'azienda ovvero dell'unità produttiva, siano in possesso dei requisiti di cui all'articolo 32.*
11. *Ove il datore di lavoro ricorra a persone o servizi esterni non è per questo esonerato dalla propria responsabilità in materia.*
12. *L'istituzione del servizio di prevenzione e protezione all'interno dell'azienda, ovvero dell'unità produttiva, è comunque obbligatoria nei seguenti casi:*
- a) nelle aziende industriali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334(N), e successive modificazioni, soggette all'obbligo di notifica o rapporto, ai sensi degli articoli 6 e 8 del medesimo decreto;*
 - b) nelle centrali termoelettriche;*
 - c) negli impianti ed installazioni di cui agli articoli 7, 28 e 33 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230(N), e successive modificazioni;*
 - d) nelle aziende per la fabbricazione ed il deposito separato di esplosivi, polveri e munizioni;*
 - e) nelle aziende industriali con oltre 200 lavoratori;*
 - f) nelle industrie estrattive con oltre 50 lavoratori;*
 - g) nelle strutture di ricovero e cura pubbliche e private con oltre 50 lavoratori.*
13. *Nelle ipotesi di cui al comma 12 il responsabile del servizio di prevenzione e protezione deve essere interno.*
14. *Nei casi di aziende con più unità produttive nonché nei casi di gruppi di imprese, può essere istituito un unico servizio di prevenzione e protezione. I datori di lavoro possono rivolgersi a tale struttura per l'istituzione del servizio e per la designazione degli addetti e del responsabile.»*
6. *All'articolo 32 del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i. i commi 2 e 3 sono sostituiti dai seguenti:*
- «2. Per lo svolgimento delle funzioni di Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione è necessario essere in possesso di una laurea magistrale di tipo tecnico⁴; per le funzioni di Addetto al Servizio di Prevenzione e Protezione è necessario essere in possesso di una laurea triennale di tipo tecnico⁵. Ferme restando le lauree già individuate al comma 5, l'elenco dei corsi di studio abilitanti sono definite in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.*

⁴ - ⁵ La definizione delle lauree abilitanti soggiace a quanto stabilito dalla Conferenza dei Rettori (CRUI) nella Sua funzione di consulenza in favore degli Organi dello Stato.

In sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in relazione alle diverse tipologie di laurea, potranno essere definiti requisiti formativi aggiuntivi nell'ambito di specifiche tipologie di rischi occupazionali.

3. Possono altresì svolgere le funzioni di responsabile o addetto coloro che, pur non essendo in possesso del titolo di studio di cui al comma 2, dimostrino di aver svolto una delle funzioni richiamate, professionalmente o alle dipendenze di un datore di lavoro da almeno 4 anni a decorrere dal 1° giugno 2026».

7. *L'articolo 33 del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i. è sostituito dal seguente:*

«Art. 33

(Organizzazione e compiti del servizio di prevenzione e protezione)

1. Il servizio di prevenzione e protezione dei rischi professionali è diretto da un responsabile, al quale rispondono gli addetti al servizio.

2. È vietato il conferimento al responsabile del servizio di delega e di subdelega di funzioni ai sensi dell'art. 16 del presente decreto.

3. Il responsabile del servizio provvede:

a) all'individuazione dei fattori di rischio, alla valutazione dei rischi e all'individuazione delle misure per la sicurezza e la salubrità degli ambienti di lavoro, nel rispetto della normativa vigente sulla base della specifica conoscenza dell'organizzazione aziendale;

b) ad elaborare, in ragione delle proprie competenze tecniche, le misure preventive e protettive di cui all'articolo 28, comma 2, e i sistemi di controllo di tali misure;

c) ad elaborare le procedure di sicurezza per le varie attività aziendali;

d) a proporre i programmi di informazione e formazione dei lavoratori;

e) a partecipare alle consultazioni in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, nonché alla riunione periodica di cui all'articolo 35;

f) a fornire ai lavoratori le informazioni di cui all'articolo 36.

4. I componenti del servizio di prevenzione e protezione sono tenuti al segreto in ordine ai processi lavorativi di cui vengono a conoscenza nell'esercizio delle funzioni di cui al presente decreto legislativo.»

8. *All'articolo 34 del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i. sono apportate le seguenti modificazioni:*

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

b) «1. Salvo che nei casi di cui all'articolo 31, comma 6, il datore di lavoro può svolgere direttamente i compiti propri del servizio di prevenzione e protezione dai rischi, purché in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 32, di primo soccorso, nonché di prevenzione incendi e di evacuazione, nelle ipotesi

previste nell'allegato 2 dandone preventiva informazione al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza ed alle condizioni di cui ai commi successivi.»;
b) il comma 2 è abrogato.

9. Al comma 1 dell'articolo 55 del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i. sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le parole «2.500» sono sostituite dalle seguenti «3.559,60»;

b) le parole 6.400» sono sostituite dalle seguenti «9.112,57»;

c) dopo la lettera b) è aggiunta la seguente: «b-bis) per la violazione dell'articolo 31, commi 2, 3, 4, 5 e 6;»;

10. Dopo l'articolo 58 del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i. è inserito il seguente:

«Art. 58-bis

(Sanzioni per il responsabile del servizio di prevenzione e protezione)

1. Il responsabile del servizio di prevenzione e protezione è punito con l'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da 3.559,60 a 9.112,57 euro:

a) se non possiede o non mantiene le capacità e i requisiti professionali adeguati alla natura dei rischi presenti sul luogo di lavoro e relativi alle attività lavorative, ai sensi dell'articolo 32;

b) per la violazione dell'art. 33, comma 3, lettere a), b), c), d) e) e f);

c) per la violazione dell'art. 33, comma 4;

d) per la mancata cura dei registri e degli esposti di cui all'art. 280.».

DELEGA AL GOVERNO

La Commissione è consapevole che la complessità dell'intervento prefigurato da quanto sin qui esposto potrebbe far ritenere preferibile il ricorso allo strumento della legge delega. D'altro canto, la formulazione di criteri di delega al Governo è già stata sperimentata in materia di tutela della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro con la legge 3 agosto 2007, n. 123, alla quale sono seguiti il d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e il d.lgs. 3 agosto 2009, n. 106.

Per tali ragioni, anche tenuto conto della specificità della materia e della necessità di calibrarne con accuratezza i punti di interrelazione con il sistema penale codicistico e con la disciplina della responsabilità amministrativa da reato, essa pure oggetto di una coeva ipotesi di revisione di matrice ministeriale, si ritiene opportuno delineare criteri di delega che indirizzino formulazioni normative volte, in primo luogo, a migliorare l'assetto dell'organizzazione di impresa deputata alla individuazione dei rischi, delle misure atte a eliminarli o almeno ridurli, in funzione del tempestivo e compiuto assolvimento degli adempimenti a valle della valutazione dei rischi. Per altro verso, proprio la consapevolezza della surriferita specificità della materia rende conformi al principio di eguaglianza le deroghe suggerite agli ordinari criteri di imputazione della responsabilità colposa, in quanto esse danno vita a disparità di trattamento ragionevoli e giustificabili alla luce della magnitudo dei rischi associati ai processi produttivi e della crescente complessità plurisoggettiva dei contesti nei quali vengono svolte le attività lavorative.

Quanto esposto in precedenza per illustrare la proposta di riforma rappresenta, più nel dettaglio, il disegno che anche con la legge delega si intende perseguire. Per tale motivo, la esplicitazione delle ragioni sottese ai criteri di delega può avvalersi della sintesi.

In particolare, l'art. X, comma 1, lettera a), conferisce una delega al Governo per una più nitida definizione dei presupposti della responsabilità del datore di lavoro in ordine alla gestione del rischio lavorativo, che resta indiscussa e ribadita. Già nell'attuale disegno normativo è evidente che la previsione di una figura quale quella del responsabile del servizio di prevenzione e protezione trova causa nell'essere questi titolare di un bagaglio di competenze tecniche normalmente non in possesso del datore di lavoro; il che rende quest'ultimo incapace di sindacarne nel merito le attività. Di conseguenza, una responsabilità datoriale fondata proprio su un difetto nel merito della valutazione (tanto nella componente di analisi quanto in quella di gestione del rischio) espone in modo considerevole a giudizi penali improntati alla responsabilità oggettiva. La delega intende far fronte a tale criticità attraverso l'enfasi posta sui doveri del datore di lavoro strumentali al migliore funzionamento del servizio di prevenzione e protezione e delineando un accresciuto ambito di autonomia del responsabile del servizio. Tanto dovrà essere assicurato anche mediante una revisione del correlato corredo sanzionatorio sia per quanto attiene al datore di lavoro e al dirigente che per quanto concerne il responsabile del servizio di prevenzione e protezione (n. 1).

Al fine di assicurare la migliore effettività dell'obbligo di vigilanza del datore di lavoro e dei dirigenti sul rispetto degli adempimenti dovuti dal responsabile del servizio di prevenzione e protezione esso dovrà essere compreso tra gli obblighi già menzionati dall'articolo 18, comma 3-bis d.lgs. n. 81/2008 (n. 2). Inoltre, in analogia a quanto previsto dall'articolo 16, comma 3 del d.lgs. n. 81/2008, si dovrà prevedere che l'adozione ed efficace attuazione del modello di organizzazione e di gestione di cui all'articolo 30 del d.lgs. n. 81/2008 sia valutabile ai fini dell'accertamento del corretto adempimento del dovere di vigilanza del datore di lavoro sull'efficace espletamento dei compiti del responsabile del servizio di vigilanza e degli addetti al medesimo servizio (n. 3).

Altra direttiva concerne i compiti attribuiti alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 81 del 2008, del quale si prospetta una modifica che determini la sostituzione delle procedure standardizzate di effettuazione della valutazione dei rischi con l'elaborazione di linee guida per la rilevazione dei pericoli e la quantificazione dei rischi – le quali dovranno essere recepite dalle competenti autorità ministeriali, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano - e valorizzando in ogni caso anche le buone prassi (n. 4).

In relazione alla responsabilità penale, ulteriori criteri direttivi – che in qualche modo rappresentano il fulcro della filosofia riformatrice proposta dalla Commissione, diretta a "premiare" l'adempimento virtuoso per incoraggiare l'effettività della tutela della sicurezza dei lavoratori – stabiliscono, alla lettera b, nn. 1 e 2, che, in caso di adozione di un adeguato modello di organizzazione e gestione di cui all'art. 30 del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i., il datore di lavoro (per tale intendendosi quello definito dall'art. 2, comma 1, lett. b) del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i.) sia punibile per i fatti di cui al secondo comma dell'art. 589 e al terzo comma dell'art. 590 solo per colpa grave. Come si è già avuto modo di argomentare supra, la norma mira a incentivare l'implementazione di sistemi di gestione della sicurezza attraverso un regime premiale, stabilendo criteri oggettivi per la valutazione della gravità della colpa. Tra questi criteri figurano, alla lettera b, n. 3), la natura dell'attività svolta, le conoscenze specifiche del rischio e il possesso di certificazioni specifiche da parte dell'impresa. Il beneficio normativo è tuttavia subordinato al rispetto rigoroso di obblighi fondamentali considerati irrinunciabili: la nomina del medico competente e del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP), l'elaborazione del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR), la fornitura dei Dispositivi di Protezione Individuale (DPI) e l'erogazione di adeguata formazione e informazione ai lavoratori. La violazione di anche uno solo di tali obblighi comporta automaticamente la qualificazione della colpa come grave, prescindendo dall'esistenza del modello organizzativo (lettera b, n. 4). In sostanza, l'effetto della non punibilità promessa al datore di lavoro per casi caratterizzati da un grado non grave di colpa è condizionato ad un facere che attesti un impegno fattivo sul versante della tutela della salute e della sicurezza dei luoghi di lavoro: l'adozione di un

idoneo modello di organizzazione e gestione di cui all'art. 30 del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i.

Articolo X

(Oggetto e procedimento)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro (il 31 dicembre 2026), uno o più decreti legislativi recanti disposizioni finalizzate al riordino della materia della sicurezza sul lavoro, con particolare riferimento all'implementazione della sicurezza interna all'azienda e alla responsabilità penale, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) in relazione all'implementazione della sicurezza interna alle aziende:

1) ferma restando la responsabilità del datore di lavoro in ordine alla gestione del rischio lavorativo, assicurare al responsabile del servizio di prevenzione e protezione, previsto dall'articolo 31 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, maggiore autonomia organizzativa del servizio, anche mediante l'individuazione delle risorse necessarie al servizio, l'ampliamento della sua sfera di competenza e il potere di direzione del servizio, adeguando, conseguentemente, il sistema sanzionatorio al nuovo livello di responsabilità;

2) estendere l'obbligo di vigilanza del datore di lavoro e dei dirigenti sul rispetto degli adempimenti previsti dall'articolo 33 del decreto legislativo n. 81 del 2008 da parte del responsabile del servizio di prevenzione e protezione;

3) prevedere che l'adozione ed efficace attuazione del modello di organizzazione e di gestione di cui all'articolo 30 del decreto legislativo n. 81 del 2008 sia valutabile ai fini dell'accertamento del corretto adempimento del dovere di vigilanza del datore di lavoro sull'efficace espletamento dei compiti del responsabile del servizio di vigilanza e degli addetti al medesimo servizio;

4) modificare i compiti attribuiti alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 81 del 2008, sostituendo le procedure standardizzate di effettuazione della valutazione dei rischi con l'elaborazione di linee guida per la rilevazione dei pericoli e la quantificazione dei rischi, valorizzando in ogni caso anche le buone prassi;

b) in relazione alla responsabilità penale:

1) razionalizzare il trattamento sanzionatorio, anche con riguardo a figure di garanti diverse dal datore di lavoro, al fine di adeguare le pene

alle condotte connotate dalla grave inosservanza delle norme in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro;

2) revisionare la responsabilità penale in relazione ai fatti colposi, al fine di incentivare l'adozione ed efficace attuazione da parte del datore di lavoro di modelli organizzativi idonei a prevenire eventi infortunistici, prevedendo in particolare la limitazione della responsabilità del datore di lavoro ai soli casi di colpa grave, qualora sia stato adottato un modello di organizzazione e gestione conforme all'articolo 30 del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i., valutando comunque grave la colpa del datore di lavoro se il fatto è commesso con violazione dell'obbligo:

- di nominare il medico competente o il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, o di organizzare il servizio di prevenzione e protezione;*
- di effettuare la valutazione dei rischi, di elaborare il documento di valutazione dei rischi e di adottare le misure di prevenzione ivi individuate, anche con riferimento agli obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione*
- di rielaborare la valutazione dei rischi in occasione di modifiche del processo produttivo o della organizzazione del lavoro significative ai fini della salute e sicurezza dei lavoratori o in relazione al grado di evoluzione della tecnica, della prevenzione o della protezione o a seguito di infortuni significativi o quando i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenziano la necessità ovvero di aggiornare le misure di prevenzione a seguito di quella rielaborazione;*
- di fornire ai lavoratori i dispositivi di protezione individuale;*
- di fornire a ciascun lavoratore un'informazione e una formazione in materia di tutela della salute e sicurezza, nonché sui rischi specifici cui è esposto in relazione all'attività svolta e sulle misure e le attività di protezione e prevenzione adottate;*

3) individuare elementi specifici, ricavabili dall'esperienza applicativa in materia di infortuni sul lavoro, idonei a guidare il giudice nella individuazione della sussistenza e del grado della colpa, tra i quali la natura e la complessità dell'attività, le conoscenze sul rischio, le buone prassi in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro validate dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, di cui agli artt. 2, comma 1, lett. v) e 6, comma 8 lett. d) del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i. e il possesso della asseverazione di cui all'art. 51, comma 3-bis del decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 e sue s.m.i., ovvero, in mancanza di un competente organismo paritetico iscritto nel Repertorio di cui al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali dell'11 ottobre 2022, n. 171, il possesso

di certificazione del sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro rilasciata da un organismo accreditato;

4) prevedere un'apposita circostanza attenuante, diretta a valorizzare il concorso di fattori diversi dall'azione o dall'omissione del colpevole in relazione alla concreta dinamica del fatto;

5) semplificare gli strumenti processuali diretti all'accertamento dell'illecito penale e alla tutela della persona offesa, al fine di tener conto della specificità degli elementi costitutivi del fatto, in relazione alla verifica dell'apparato di sicurezza costituito dalla normativa tecnica di settore e dall'organizzazione interna all'azienda.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro della giustizia, sentiti il Ministro del lavoro e il Ministero dell'economia e delle finanze. I medesimi schemi sono trasmessi alle Camere affinché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari entro il termine di trenta giorni dalla data della trasmissione. Decorso il predetto termine, i decreti legislativi possono essere adottati anche in mancanza dei pareri. Qualora detto termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti alla scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni.

3. Il Governo, con la procedura indicata al comma 2, entro due anni dalla scadenza del termine per l'esercizio della delega di cui al comma 1 e nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dal presente capo, può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi adottati.

CONCLUSIONI

Lo sforzo prodotto dalla Commissione si è radicato su tre pilastri metodologici:

1. l'analisi del fenomeno degli infortuni sul lavoro da un punto di vista statistico ed epidemiologico (quantitativo e qualitativo);
2. l'analisi dell'elaborazione giurisprudenziale relativamente sia ai profili penalistici, inerenti anche agli aspetti processual-penalistici, sia in merito a taluni principi e fattispecie incriminatrici previsti dal Testo Unico 81/2008;
3. l'individuazione di terapie e quadranti diversificati, pur se connessi (modelli 231, buone pratiche, valutazione dei profili civilistici), per legittimare una riforma "non rivoluzionaria", ma che si propone di sciogliere, virtuosamente, i nodi critici del fenomeno.

In questa opera di equilibrata riforma, per passaggi successivi e coordinati, della materia, si è scelta contemporaneamente sia la tutela del lavoratore (arg. ex art. 2087 c.c.) come effetto finale, fortemente cercato, delle modifiche proposte, sia la premialità del comportamento virtuoso del datore di lavoro. Prevedere "l'adempimento premiante" del datore consente di mettere in primo piano proprio la certezza dell'adempimento, con tutta la sua capacità prevenzionistica, collocando in posizione meno rilevante il vantaggio, puramente in termini di elemento psicologico, che da tale condotta virtuosa gli deriverebbe.

L'affiancamento, come già detto, della dimensione della prevenzione a quella della sanzione - rimasta intatta nella sua attuale configurazione - si avvale, nella prospettata riforma, di un nuovo decisivo elemento: la convinta adesione al percorso di prevenzione dei datori di lavoro, delle imprese. È il "gioco di squadra" - ovvero la costruzione concettuale del sistema in chiave di dovere di collaborazione tra le parti del rapporto di lavoro - la vera novità della riforma proposta dalla Commissione; tutti, mediante diverse condotte utili/convenienti, fanno convintamente quanto occorre per accompagnare all'attività lavorativa l'attenzione ai profili della sua sicurezza.

Si tratta di una sorta di attualizzazione, in chiave costituzional-normativa, degli antichi propositi del Legislatore del 1942, che legava a doppio filo l'esercizio dell'impresa alle "misure necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro".

La drammatica sequenza dei decessi occorsi in occasione del lavoro di questi anni, purtroppo sempre di quotidiana attualità, costituisce la dimostrazione che quello che c'è non basta, che proseguire nel mero incremento delle terapie sanzionatorie - come è accaduto spesso - non si è rilevato utile a raggiungere l'obiettivo.

Perché il 'miglioramento' su tali drammatici dati sia parola concretamente pronunciabile, occorre che nella sicurezza sul lavoro non ci siano posizioni conflittuali, diversità di vedute, indifferenze se non contrapposizioni, differenze di scopo. In un sistema produttivo moderno, il lavoro sicuro non può che essere una scelta consapevole di tutti i protagonisti, nessuno escluso.

In questa profonda convinzione, ci rivolgiamo fiduciosi al Legislatore affinché possa raccogliere i frutti del lavoro che oggi presentiamo, certi di aver adempiuto al compito assegnatoci dal Ministro della giustizia.

Roma, 22 luglio 2025 – 12 maggio 2026

LA COMMISSIONE