

"Le normative sulla sicurezza nei luoghi di lavoro sono una roba, un lusso che non possiamo permetterci"
(2010, Ministro dell'Economia Giulio Tremonti, Governo Berlusconi IV)

La Relazione Finale della Commissione Sisto

Il 12 maggio u.s. la Commissione di studio per la prevenzione e la sicurezza sui luoghi di lavoro, presieduta dal Viceministro della Giustizia, Sen. Avv. Francesco Paolo Sisto, esponente di Forza Italia, ha consegnato la "Relazione Finale" del suddetto studio al Ministro della Giustizia, Carlo Nordio.

Il lavoro propone la riforma di alcuni aspetti normativi dell'ordinamento penale in materia di salute e sicurezza sul lavoro di fondamentale importanza, che rischiano di modificare aspetti sostanziali del sistema di responsabilità che oggi regola la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali nei luoghi di lavoro.

Il monito del Presidente della Repubblica e i dati INAIL

La Commissione venne istituita nel 2024 alla luce del monito del Presidente della Repubblica, Mattarella Sergio (**"La sicurezza sul lavoro costituisce un banco di prova primario per la civiltà del paese"**), preoccupato da drammatici dati dell'INAIL.

L'Istituto segnalava tra il 2016 e 2019 una media annua di 644.00 casi di denunce d'infortunio, di cui oltre 1000 decessi, con un picco superiore a 1.700 casi nel 2020. La stessa Inail evidenziava l'efficacia dei sistemi di gestione certificati che indicavano nelle aziende, dotate di opportuni MOG (Modelli Organizzativi Gestionali) e SGSS (Sistemi di Gestione della Salute e Sicurezza) una riduzione media della frequenza infortunistica superiore al 20% e un calo della gravità degli eventi lesivi di quasi il 30%.

Il rischio di deresponsabilizzazione del datore di lavoro

La Relazione Finale della Commissione, composta da docenti di Diritto Penale, Ingegneria, Medicina del Lavoro, Avvocati, Consiglieri di Corte di Cassazione, Presidente Inail e l'esponente dell'Unione Industriale Biellese (n.b. nessun componente espressione delle Organizzazioni Sindacali è stato invitato a partecipare ai lavori), dichiara di aver 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..., ritenendo pressoché impossibile conciliare la creazione di nuove fattispecie penali con la necessità di ottenere la collaborazione convinta delle imprese»*.

La CGIL Nazionale, nella nota del 9 giugno u.s. a cura di Sebastiano Calleri, responsabile nazionale SSL, e dell'Avv. G.A. Ronchi, componente della consulta giuridica nazionale, rilevano che oltre al mancato coinvolgimento delle rappresentanze dei lavoratori, la Commissione parte dall'assunto che l'attuale normativa e la consolidata giurisprudenza siano eccessivamente punitive verso le imprese, proponendo una revisione che di fatto riduce l'area della responsabilità datoriale.

Una Commissione senza rappresentanze sindacali

Nel documento, infatti, non si evincono tracce di una riflessione su eventuali interventi preventivi all'accadere di eventi infortunistici ovvero cagionevoli di danni alla salute per causa di lavoro, bensì l'accertamento delle

singole responsabilità e relative sanzioni.

Il progetto di (Contro)Riforma prospettato propone un paragone ardito nel campo della "Responsabilità per colpa" tra l'operato, ad esempio, di un Medico/Chirurgo ospedaliero e quello di un Imprenditore/Datore di Lavoro, passibili di pena solo per i massimi gradi di negligenza e imprudenza.

Una riforma che guarda più alle sanzioni che alla prevenzione

In aggiunta, nel progetto di deresponsabilizzazione generica del Datore di lavoro, oramai evidente anche in altre iniziative legislative, si pretende poter diminuire la percentuale inammissibile di infortuni, malattie e morti sul e per lavoro, allargando la misura e le responsabilità a tutti gli altri attori della sicurezza: Lavoratori, Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza e soprattutto Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione.

Difatti, la proposta di riforma con **l'introduzione** nel **D. Lgs 81/2008** del **nuovo art. 58-bis**, ha l'obiettivo di «*irrobustire l'attività di analisi e di gestione dei rischi lavorativi*» da parte del RSPP, trasformandolo da mero collaboratore del datore di lavoro a garante autonomo della sicurezza sui luoghi di lavoro.

Successivamente, **nel comma 5** del suddetto articolo si evince che «*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.*»

Il nuovo ruolo del RSPP e la "clausola d'esonero"

Singolare anche la "**clausola d'esonero**", presente nel **comma 8**, dell'ulteriore **nuovo art 31**, che declama: «*il datore di lavoro, che ha correttamente adempiuto agli obblighi organizzativi (scelta del RSPP qualificato, dotazione di risorse, autonomia operativa, vigilanza mediante modello), non risponde dell'inadeguatezza tecnica della valutazione dei rischi. In difetto, risponde integralmente.*»

Quindi si attribuiscono al RSPP maggiori competenze, un ruolo sempre più autonomo, risorse economiche da lui preventivate come 'adeguate' ma in realtà valutate e determinate dal datore di lavoro, nonostante nuove responsabilità dirette rispetto agli infortuni che si verificano in azienda.

In pratica si viene a **togliere al Datore di Lavoro la "Culpa in Eligendo"** in caso di mancanze e inadeguatezza del RSPP, che invece permane ancora nel caso delle inefficienze del "Medico Competente", sebbene molti, anche tra noi, illusi dall'inane possibilità di inserire il sanitario nell'ambito del Servizio Sanitario Regionale, di fatto eliminerebbero un'altra "preoccupazione" al "Padrone"!

Il principio della responsabilità di chi decide e spende

Se la proposta venisse accettata dal Legislatore, come paventa la CGIL, si rischierebbe di trasferire progressivamente sul RSPP obblighi e responsabilità che finora erano in capo al datore di lavoro; si rischierebbe di spostare le responsabilità dall'impresa a una figura tecnico-professionale, che non dispone necessariamente degli strumenti decisionali, gerarchici nell'ambito dell'organizzazione aziendale e anche finanziari, senza alcun

"compromesso" effettivo e realistico con l'imprenditore, per intervenire sulle condizioni di lavoro.

Si metterebbe così in discussione uno dei principi cardine dell'ordinamento italiano in materia di salute e sicurezza: **la responsabilità deve ricadere su chi detiene il potere di spesa, quello organizzativo e quello gerarchico**. In altre parole, su chi ha la concreta possibilità di decidere investimenti, procedure e misure di prevenzione.

Il quadro europeo e il D.Lgs 81/2008

Ricordiamo che il **D.Lgs 81/2008 è figlio** del recepimento (ritardato di circa 9 anni, per cui Italia venne sanzionata da UE) della **Direttiva quadro 89/391/CEE**.

Essa impone al datore di lavoro la responsabilità oggettiva e principale di garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori in tutti gli aspetti legati al lavoro, inclusa la valutazione dei rischi e l'adozione delle necessarie misure di prevenzione.

La **normativa si fonda su principi** cardine che ogni **datore di lavoro è tenuto ad applicare**:

- Valutazione e Prevenzione: obbligo di valutare tutti i rischi professionali ed eliminare o ridurre al minimo le fonti di pericolo.
- Misure di Protezione: fornire gratuitamente i Dispositivi di Protezione Individuale (DPI) e adottare misure di emergenza adeguate.
- Informazione e Formazione: i lavoratori devono essere formati e informati in modo chiaro sui rischi e sulle procedure di sicurezza.
- Consultazione e Partecipazione: garantire il coinvolgimento dei lavoratori e dei loro rappresentanti (RLS in Italia) sulle questioni di salute e sicurezza.
- Nessun costo per i lavoratori: le misure di tutela non devono comportare alcun onere finanziario per i dipendenti.

Nel diritto europeo e ovviamente anche nel **Testo Unico** di Salute e Sicurezza nei Luoghi di Lavoro, (**D.Lgs 81/2008**), **la responsabilità del datore di lavoro non può essere delegata per intero a terzi**. Pur potendosi avvalere di esperti (es. RSPP), il datore di lavoro resta sempre il garante ultimo della sicurezza. Perciò, se fosse recepita *in toto* la proposta di riforma della Commissione Sisto, non è detto che non s'incorra di nuovo nell'ennesima sanzione da parte dell'Unione Europea.

L'introduzione dell'art. 590-septies del Codice penale

Un ulteriore aspetto importante della proposta di riforma è l'introduzione dell'**art. 590-septies del Codice penale**, che limita la punibilità del datore di lavoro ai soli casi di colpa grave quando sia stato adottato un adeguato modello di organizzazione e gestione ex art. 30 d.lgs. 81/2008.

In sostanza se l'assetto organizzativo gestionale è adeguato, RSPP qualificato, autonomo, dotato di risorse, vigilato mediante modello organizzativo, il datore non risponde delle carenze tecniche della valutazione.

Parimenti la Commissione chiede di agire sui presupposti d'illecito amministrativo ai sensi della legge 231/2001, in cui la presenza di un sistema di gestione aziendale, risulta "premiante" in caso illecito penale sulla legislazione di salute e sicurezza.

Il meccanismo premiale e l'inversione della logica tradizionale

D'altro canto, la limitazione della responsabilità della "colpa grave" per il datore di lavoro, che abbia adottato un modello organizzativo adeguato, introduce un meccanismo premiale che inverte la logica tradizionale: non si punisce di più chi sbaglia, ma si punisce di meno chi si organizza per prevenire.

La filosofia della riforma è: *"l'adempimento premiante del datore consente di mettere in primo piano proprio la certezza dell'adempimento, con tutta la sua capacità prevenzionistica..."*

Quindi **l'adozione di un modello organizzativo adeguato** (condizione per l'operatività dell'art. 590-septies) **costituirebbe al contempo condizione per l'esonero della responsabilità dell'ente ex art. 6 d.lgs. 231/2001 e dell'art. 30 d.lgs. 81/2008.**

Vi è dunque una convergenza di incentivi: il datore di lavoro persona fisica è spinto ad adottare il modello per limitare la propria responsabilità penale alla colpa grave; l'ente è spinto ad adottarlo per esonerarsi dalla responsabilità amministrativa.

La fervida mente della Commissione Sisto crea un "corrispondenza d'amorosi sensi" tra un'aggravante di natura amministrativa a una sanzione penale in materia di salute e sicurezza (come fu utilizzata dall'ex procuratore Guariniello, nel processo degli omicidi dei Lavoratori della Thyssen-Krupp), e una diminuzione della responsabilità penale del datore di lavoro, se rispetta il dettato della legge 231/2001.

La posizione del Dipartimento Salute e Sicurezza Fisac CGIL

In conclusione, il Dipartimento Salute e Sicurezza della Fisac CGIL Nazionale con convinzione sostiene la posizione della Confederazione nel sottolineare che la proposta di "Riforma della sicurezza sul lavoro" elaborata dalla "Commissione Sisto" non presenta effettive proposte di interventi realmente necessari per rafforzare la prevenzione, come il potenziamento dei controlli, la riorganizzazione dei servizi ispettivi, il sostegno alle vittime e alle loro famiglie e la creazione di strumenti più efficaci per contrastare gli infortuni e prevenire le malattie professionali.

Al contrario, la proposta viene giudicata coerente con una visione che tende a ridurre la responsabilità delle imprese e che non favorisce la formazione di modelli organizzativi formalmente ed effettivamente corretti e partecipati, finalizzati a un'efficace tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

La parola ora passa ai Legislatori e, vista la contingenza, alla capacità di vigilare e contrastare con la nostra forza democratica l'ennesimo "attacco alla diligenza" dei diritti acquisiti e delle leggi a tutela del lavoro, delle lavoratrici e dei lavoratori.

Dipartimento Salute e Sicurezza Fisac CGIL Nazionale