



N. 197 - Maggio 2020

A.S. n. 867-B, "Disposizioni in materia di sicurezza per gli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie nell'esercizio delle loro funzioni"

Il disegno di legge in esame - di iniziativa governativa ed approvato, con modifiche ed integrazioni, dal Senato in prima lettura e successivamente, con ulteriori modifiche e integrazioni, dalla Camera il 21 maggio 2020 - reca alcune disposizioni per la tutela della sicurezza degli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie. Alcune norme del disegno di legge concernono altresì i soggetti che svolgono attività ausiliarie rispetto a quelle summenzionate.

L'articolo 1 - inserito dalla Camera - esplicita i richiami normativi per le nozioni delle professioni sanitarie e socio-sanitarie. **L'articolo 2 - modificato dalla Camera** - prevede l'istituzione di un Osservatorio nazionale sulla sicurezza degli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie. **L'articolo 3 - inserito dalla Camera** - prevede la promozione di iniziative di informazione sull'importanza del rispetto del lavoro del personale esercente le professioni sanitarie e socio-sanitarie. **L'articolo 4 - modificato dalla Camera** - stabilisce pene aggravate per i casi di lesioni personali gravi o gravissime, cagionate a soggetti esercenti una delle professioni summenzionate o a soggetti che svolgono attività ausiliarie rispetto alle stesse, a causa o nell'esercizio delle relative professioni o attività. **L'articolo 5 - modificato dalla Camera** - inserisce tra le circostanze aggravanti dei delitti commessi con violenza o minaccia l'aver agito in danno di uno dei soggetti summenzionati, a causa o nell'esercizio della relativa professione o attività. **L'articolo 6 - che non è stato modificato dalla Camera** - esclude, nei casi in cui siano commessi con violenza o minaccia in danno dei soggetti summenzionati nell'esercizio delle loro funzioni, i reati di percosse e lesione personale dall'ambito delle fattispecie punibili solo a querela della persona offesa. **L'articolo 7 - inserito dalla Camera** - prevede l'adozione di misure di prevenzione - intese a stipulare specifici protocolli operativi con le forze di polizia - da parte delle strutture in cui opera il personale sanitario e socio-sanitario. **L'articolo 8 - inserito dalla Camera** - prevede l'istituzione della "Giornata nazionale di educazione e prevenzione contro la violenza nei confronti degli operatori sanitari e socio-sanitari". **L'articolo 9 - inserito dalla Camera** - commina una sanzione amministrativa pecuniaria per l'ipotesi di condotte violente, ingiuriose, offensive o moleste nei confronti

di personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria o che svolga attività ausiliarie delle medesime. **L'articolo 10 - che non è stato modificato dalla Camera** - reca le clausole di invarianza finanziaria.

Più in dettaglio, **l'articolo 1 - inserito dalla Camera** - esplicita che, ai fini della presente legge, per l'individuazione dell'ambito delle professioni sanitarie e socio-sanitarie trovano applicazione le norme generali in materia.

In base a tali norme e al relativo stato di attuazione, le professioni sanitarie sono al momento quelle riservate agli iscritti agli albi professionali degli ordini¹: dei medici-chirurghi e degli odontoiatri; dei veterinari; dei farmacisti; dei biologi; dei fisici e dei chimici; delle professioni infermieristiche; della professione di ostetrica; dei tecnici sanitari di radiologia medica e delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione; degli psicologi.

Le professioni socio-sanitarie comprendono - in base allo stato di attuazione della relativa disciplina - i profili professionali di operatore socio-sanitario, assistente sociale, sociologo ed educatore professionale².

L'articolo 2 del disegno di legge demanda ad un decreto ministeriale l'istituzione, presso il Ministero della salute, del suddetto Osservatorio nazionale e la definizione della durata e della composizione dello stesso, nonché delle modalità con le quali l'organismo riferisce - di regola annualmente, **secondo un inciso introdotto dalla Camera** - sugli esiti della propria attività ai Dicasteri interessati. La procedura di emanazione del decreto non è stata modificata dalla Camera (il **comma 1** prevede un decreto del Ministro della salute, di concerto con i Ministri dell'interno e dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, da emanarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge). Riguardo alla composizione dell'organismo, **la Camera ha introdotto** la prescrizione che la metà dei membri deve essere costituita da donne **ed ha inserito tra di essi** i rappresentanti delle organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale ed un rappresentante dell'INAIL (**comma 1** citato). Tali membri si aggiungono agli altri già previsti nella versione approvata in prima lettura dal Senato, costituiti da: rappresentanti delle regioni; un rappresentante dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas) (per le finalità di cui ai **commi 2 e 3**); rappresentanti dei Ministeri dell'interno, della difesa, della giustizia e del lavoro e delle politiche sociali; rappresentanti degli ordini professionali interessati, delle organizzazioni di settore e delle associazioni di pazienti. *Si valuti l'opportunità di chiarire i criteri per il rispetto del principio della composizione secondo due quote - relative, rispettivamente, alle donne e agli uomini - pari al 50 per cento*, considerato che la presente disciplina di rango legislativo prevede per l'Agenas e l'INAIL la designazione di un solo rappresentante.

Riguardo ai compiti dell'Osservatorio, **la Camera ha operato alcune integrazioni. In base ad esse:**

¹ Per l'individuazione di essi, cfr. l'articolo 1, comma 1, del [D.Lgs.C.P.S. 13 settembre 1946, n. 233](#), e successive modificazioni, nonché, per l'ordine degli psicologi, l'articolo 01 della [L. 18 febbraio 1989, n. 56](#). Gli articoli 4 e da 6 a 9 della [L. 11 gennaio 2018, n. 3](#) - richiamati dall'**articolo 1** del presente disegno di legge - novellano i suddetti provvedimenti legislativi e recano altre norme in materia.

² Ai sensi dell'articolo 5 della citata L. n. 3 del 2018.

- il compito (di cui alla **lettera d)** del **comma 2)** di monitorare l'attuazione delle misure di prevenzione e protezione contemplate dalla disciplina in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro viene integrato con la previsione che l'Osservatorio promuova l'utilizzo di strumenti di videosorveglianza. Si ricorda che la disciplina generale sulle condizioni di ammissibilità di tali strumenti nei luoghi di lavoro è posta dall'articolo 4 della [L. 20 maggio 1970, n. 300](#), e successive modificazioni;
Le condizioni di quest'ultima disciplina si applicano a tutti gli strumenti dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori; in ogni caso, tali strumenti - nel rispetto delle condizioni ivi previste - possono essere impiegati esclusivamente per esigenze organizzative e produttive, per la sicurezza del lavoro e per la tutela del patrimonio aziendale³. La disciplina restrittiva non concerne gli strumenti utilizzati dal lavoratore per rendere la prestazione lavorativa e degli strumenti di registrazione degli accessi e delle presenze.
- riguardo al compito (di cui alla **lettera e)** del **comma 2)** di promuovere la diffusione delle buone prassi in materia di sicurezza degli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie, si prevede che tali indicazioni facciano riferimento anche alla forma del lavoro in *équipe*;
- si introduce il compito di promuovere lo svolgimento di corsi di formazione per il personale medico e sanitario, intesi alla prevenzione e alla gestione delle situazioni di conflitto nonché a migliorare la qualità della comunicazione con gli utenti (**lettera f)**). *Almeno sotto il profilo letterale, tale previsione non fa riferimento anche al personale socio-sanitario.*

Si ricorda che gli altri compiti attribuiti all'Osservatorio - **non oggetto di modifiche da parte della Camera** - sono i seguenti:

- monitorare gli episodi di violenza commessi ai danni degli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie nell'esercizio delle loro funzioni, anche acquisendo i dati regionali relativi all'entità e alla frequenza del fenomeno ed alle situazioni di rischio o di vulnerabilità nell'ambiente di lavoro (**lettera a)** del **comma 1** e **commi 2 e 3)**. Tali dati sono acquisiti con il supporto dell'Osservatorio nazionale delle buone pratiche sulla sicurezza nella sanità - istituito, presso l'Agenas, ai sensi dell'articolo 3 della [L. 8 marzo 2017, n. 24](#), e del [D.M. 29 settembre 2017](#) - e degli ordini professionali. In particolare, si prevede (**comma 3)** che l'Osservatorio nazionale delle buone pratiche sulla sicurezza nella sanità trasmetta tramite l'Agenas al nuovo Osservatorio i dati in materia acquisiti dai Centri regionali per la gestione del rischio sanitario e la sicurezza del paziente (istituiti ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della citata L. n. 24);
- monitorare gli eventi sentinella che possano dar luogo a fatti commessi con violenza o minaccia ai danni degli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie nell'esercizio delle loro funzioni (**lettera b)** del **comma 1)**;
- promuovere studi e analisi per la formulazione di proposte e misure idonee a ridurre i fattori di rischio negli ambienti più esposti (**lettera c)** del **comma 1)**.
Si ricorda altresì che, in base a norme del presente **articolo 2 non modificate dalla Camera**:
- l'Osservatorio è istituito senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (**comma 1** citato); la partecipazione al medesimo non dà diritto alla corresponsione di alcun rimborso o emolumento, comunque denominato;
- l'Osservatorio si rapporta (**comma 2** citato), per le tematiche di comune interesse, con il suddetto Osservatorio nazionale delle buone pratiche sulla sicurezza nella sanità, avente come ambito di osservazione il rischio sanitario e le buone pratiche per la sicurezza delle cure;

³ Riguardo al profilo sanzionatorio, cfr. l'articolo 171 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al [D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196](#), e successive modificazioni.

- il Ministro della salute (**comma 4**) trasmette annualmente al Parlamento, entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, una relazione sull'attività svolta dal nuovo Osservatorio.

In base all'**articolo 3 - inserito dalla Camera** -, il Ministro della salute promuove iniziative di informazione sull'importanza del rispetto del lavoro del personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria, utilizzando le risorse disponibili a legislazione vigente per la realizzazione di progetti di comunicazione istituzionale⁴.

La novella di cui all'**articolo 4** estende ai casi di lesioni personali gravi o gravissime, cagionate a soggetti esercenti una professione sanitaria o socio-sanitaria o a soggetti che svolgono attività ausiliarie rispetto alle stesse, a causa o nell'esercizio delle relative professioni o attività, le pene aggravate previste per le corrispondenti ipotesi di lesione cagionate ad un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive; tali pene sono costituite dalla reclusione da quattro a dieci anni per le lesioni gravi e da otto a sedici anni per le lesioni gravissime⁵. **La riformulazione operata dalla Camera** ha soppresso la limitazione agli eventi verificatisi in relazione allo svolgimento della professione o attività presso le strutture sanitarie e socio-sanitarie e ha introdotto il riferimento ai soggetti che svolgono le attività ausiliarie di cura, assistenza sanitaria o soccorso, funzionali allo svolgimento delle suddette professioni sanitarie o socio-sanitarie - in luogo del precedente riferimento agli incaricati di pubblico servizio -.

Si ricorda che, in via generale, per le lesioni gravi e gravissime (come definite dall'[articolo 583](#) del codice penale) si prevede, rispettivamente, la reclusione da tre a sette anni e da sei a dodici anni (ai sensi del medesimo articolo 583).

La novella di cui all'**articolo 5 - nella versione modificata dalla Camera** - inserisce tra le circostanze aggravanti dei delitti commessi con violenza o minaccia l'aver agito in danno di soggetti esercenti una professione sanitaria o socio-sanitaria o di soggetti che svolgono attività ausiliarie rispetto alle stesse, a causa o nell'esercizio delle relative professioni o attività; più in particolare, le attività ausiliarie sono costituite da quelle di cura, assistenza sanitaria o soccorso, funzionali allo svolgimento delle suddette professioni. **Nella versione approvata dal Senato in prima lettura**, si faceva riferimento a tutti i reati (non solo ai delitti) commessi con violenza o minaccia in danno dei soggetti esercenti una delle suddette professioni; non si faceva riferimento ai soggetti che svolgono le suddette attività ausiliarie.

La relazione illustrativa del disegno di legge originario osserva che la circostanza aggravante proposta si sovrappone solo parzialmente - considerato anche che non tutte le strutture sanitarie (o socio-sanitarie) sono riconducibili alla sfera pubblicistica penale - ad un'altra già vigente - di cui all'[articolo 61](#), primo comma, numero 10), del codice penale -, costituita dall'aver commesso il fatto contro un pubblico ufficiale o una persona incaricata di un pubblico servizio, nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio.

Considerato anche che la nuova circostanza aggravante presenta gli elementi specifici della violenza o della minaccia, *sembrerebbe opportuno valutare se sia applicabile la disciplina di cui*

⁴ Riguardo alla disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, cfr. la [L. 7 giugno 2000, n. 150](#).

⁵ Le suddette pene (di cui all'[articolo 583-quater](#) del codice penale) si applicano altresì alle fattispecie, inerenti all'ambito sportivo, di cui all'articolo 6-*quinquies* della [L. 13 dicembre 1989, n. 401](#), e successive modificazioni.

all'[articolo 68](#) del codice penale, secondo la quale, qualora una circostanza aggravante comprenda in sé un'altra circostanza aggravante ed esse implicino - come le due circostanze in esame - lo stesso aumento di pena, si applica un solo aumento⁶.

Si ricorda, inoltre, che le circostanze aggravanti comuni non trovano applicazione quando le medesime sono elementi costitutivi del reato o di circostanze aggravanti speciali.

Come detto, l'**articolo 6** non è stato modificato dalla Camera.

Ai sensi dell'**articolo 7 - inserito dalla Camera** -, le strutture presso le quali operano gli esercenti professioni sanitarie o socio-sanitarie prevedono, nei propri piani per la sicurezza, misure volte a stipulare specifici protocolli operativi con le forze di polizia, al fine di garantire il tempestivo intervento di queste ultime.

L'**articolo 8 - inserito dalla Camera** - prevede l'istituzione della "Giornata nazionale di educazione e prevenzione contro la violenza nei confronti degli operatori sanitari e socio-sanitari", al fine di concorrere allo sviluppo di una cultura che condanni ogni forma di violenza. La Giornata è celebrata annualmente in una data stabilita con decreto del Ministro della salute, di concerto con i Ministri dell'istruzione e dell'università e della ricerca. Si specifica altresì che le amministrazioni interessate provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e che la Giornata nazionale in oggetto non determina gli effetti civili propri delle "ricorrenze festive"⁷.

L'**articolo 9 - inserito dalla Camera** - prevede una sanzione amministrativa pecuniaria - salvo che il fatto costituisca reato - a carico di chi tenga condotte violente, ingiuriose, offensive o moleste nei confronti di personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria o di soggetti che svolgano attività ausiliarie di cura, assistenza sanitaria o soccorso, funzionali allo svolgimento di dette professioni, presso strutture sanitarie o socio-sanitarie, pubbliche o private. I limiti minimi e massimi della sanzione sono pari, rispettivamente, a 500 euro e 5.000 euro.

Si ricorda che, in via generale, ai sensi dell'articolo 4 del [D.Lgs. 15 gennaio 2016, n. 7](#), è prevista una sanzione pecuniaria civile per i soggetti che offendono l'onore o il decoro di una persona presente, ovvero mediante comunicazione telegrafica, telefonica, informatica o telematica, o con scritti o disegni, diretti alla persona offesa. I limiti minimi e massimi di tale sanzione sono pari, rispettivamente, a 100 euro e 8.000 euro, ovvero a 200 euro e 12.000 euro nel caso in cui l'offesa consista nell'attribuzione di un fatto determinato o sia commessa in presenza di più persone. Tuttavia, qualora le offese siano reciproche, il giudice può non applicare la sanzione pecuniaria civile ad uno o ad entrambi gli offensori, e in ogni caso non è sanzionabile chi abbia commesso il fatto nello stato d'ira determinato da un fatto ingiusto altrui, e subito dopo di esso.

*Si valuti l'opportunità di chiarire il coordinamento tra l'**articolo 9** in esame e il summenzionato articolo 4 del D.Lgs. n. 7 e se le sanzioni previste dai medesimi siano cumulabili oppure se le fattispecie di cui all'**articolo 9** siano poste in termini di specialità rispetto a quelle di cui al citato articolo 4.* Si fa presente, in ogni caso, che le sanzioni contemplate dai due articoli sono di tipo diverso (rispettivamente, pecuniarie amministrative e pecuniarie civili) e che la misura della sanzione prevista dall'**articolo 9** è più elevata nel minimo e più bassa nel massimo. *Si valuti altresì l'opportunità di chiarire se la norma*

⁶ Qualora una circostanza aggravante comprenda in sé un'altra circostanza aggravante ed esse implicino aumenti di pena differenti, è valutata esclusivamente la circostanza recante l'aumento di pena più elevato.

⁷ Riguardo alla disciplina delle "ricorrenze festive", cfr. la [L. 27 maggio 1949, n. 260](#).

*sanzionatoria di cui all'**articolo 9** prescindendo dalla circostanza che le condotte siano tenute a causa o nell'esercizio delle relative professioni o attività (del personale summenzionato).*

Come detto, l'**articolo 10** non è stato modificato dalla Camera.

a cura di M. Bracco