

Modelli organizzativi e nuove sanzioni alle aziende

Luca Amati

avvocato, studio legale
Goltara & Associati

La legge contro la violazione delle norme di sicurezza sui luoghi di lavoro ha inasprito le sanzioni per le imprese responsabili ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001. Importanza dei modelli organizzativi e difficoltà applicative delle nuove disposizioni.

La tematica che il legislatore ha inteso innovare a mezzo della legge 3 agosto 2007, n. 123, in vigore dal 25 agosto 2007, è quella, assai attuale, della sicurezza sui luoghi di lavoro.

Impatto sui modelli organizzativi delle nuove norme sulla sicurezza nei luoghi di lavoro

Il motivo politico che ha portato il legislatore alla promulgazione della novella è certamente da ricercarsi nella pressante esigenza, avvertita anche dall'opinione pubblica e portata alla ribalta dai mezzi di informazione, di porre un argine alle c.d. "morti bianche", ossia agli infortuni (e ai decessi) di cui sono vittima individui sul luogo di lavoro, nello svolgimento delle proprie mansioni.

La portata innovativa delle disposizioni contenute nella legge non potrà non avere un forte impatto sui modelli organizzativi delle aziende, che saranno tenute ad aggiornare gli stessi (rispetto a quelli a suo tempo predisposti per fare fronte alle richieste della legge n. 231/2001) rispetto alle nuove figure di reato introdotte dalla novella; ciò allo scopo di evitare le (pesanti) sanzioni pecuniarie e di carattere interdittivo, soprattutto se emanate sotto forma di provvedimenti cautelari che l'Autorità giudiziaria

ben potrebbe adottare *medio tempore*, ovvero nelle more del giudizio volto ad accertare la responsabilità amministrativa della persona giuridica.

Responsabilità delle persone giuridiche

Come noto, il D.Lgs. n. 231/2001 ha introdotto, per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico, la responsabilità in sede penale degli enti, che si aggiunge a quella della persona fisica che ha materialmente commesso l'illecito.

La *ratio* sottesa all'introduzione di tale responsabilità "aggiuntiva" consiste nel coinvolgere nel meccanismo della sanzione afflittiva penale il patrimonio degli enti e, in definitiva, gli stessi interessi economici dei soci detentori di partecipazioni nell'ente stesso.

Questi ultimi, fino all'entrata in vigore della legge citata, non pativano conseguenze negative dalla realizzazione di fattispecie penalmente rilevanti commesse, nell'interesse e con vantaggio della società, da amministratori e/o dipendenti, anche in virtù del principio di personalità della responsabilità penale.

Tipologie di reati

Quanto alla tipologia dei reati cui si applica la disciplina in esame, il legislatore, pur avendo in prima istanza optato per una scelta "minimali-

sta" rispetto alle indicazioni contenute nella stessa legge-delega, ha successivamente, a mezzo di interventi normativi successivi, esteso le tipologie di reato sottoposte alla disciplina del decreto in commento.

Di questi interventi successivi, il più importante è sicuramente rappresentato dal D.Lgs. n. 61/2002 in tema di reati societari, che ha aggiunto al decreto n. 231/2001 l'art. 25-ter, estendendo la responsabilità amministrativa ad alcune fattispecie di reati societari commessi nell'interesse della società da amministratori, direttori generali, liquidatori o da persone sottoposte alla loro vigilanza, qualora il fatto costituente reato non avesse potuto verificarsi se tali soggetti avessero vigilato in conformità agli obblighi inerenti alla propria carica.

È importante sottolineare come l'art. 6 del provvedimento in esame contempla una forma di esonero da responsabilità dell'ente se si dimostra, in occasione di un'azione penale scaturita a seguito dei reati contemplati, di avere adottato e attuato modelli di organizzazione, gestione e controllo idonei a (potenzialmente) prevenire la realizzazione degli stessi illeciti penali.

Proprio tali modelli organizzativi dovranno essere adattati in ragione delle innovazioni portate dalla legge n. 123/2007, che ha in parte modificato l'impianto normativo di cui al D.Lgs. n. 231/2001 onde evitare, come accennato, le nuove e più severe sanzioni introdotte con la novella.

Con la legge n. 123/2007, il Governo è stato delegato ad adottare entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge stessa uno o più decreti legislativi per il riassetto e la riforma della normativa in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

Al di là della delega al Governo, è necessario sottolineare che il testo legislativo contiene, infatti, importanti novità immediatamente operative relative alla sicurezza sul lavoro e al lavoro irregolare.

Più precisamente, la delega concernerà (al di là degli aspetti operativi immediati) l'emanazione di uno o più decreti legislativi per il riassetto e la riforma della normativa in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro an-

che a seguito, come accennato in premessa, dell'*escalation*, preoccupante e non più tollerabile, dell'alto numero di decessi avvenuti sul luogo di lavoro, per lo più causati da un'assoluta carenza di rispetto delle norme antinfortunistiche. Di seguito, dunque, le principali novità introdotte dalla novella, di immediato impatto operativo.

Le conseguenze dell'applicazione della nuova legge

Contratti d'appalto o d'opera

L'art. 3 legge n. 123/2007, nel modificare il D.Lgs. n. 626/1994 ha stabilito, tra l'altro, in caso di affidamento di lavori all'interno dell'azienda ad imprese appaltatrici o a lavoratori autonomi, l'obbligo per il datore di lavoro committente di elaborare un unico documento di valutazione dei rischi che indichi le misure adottate per eliminare le interferenze tra i lavori delle diverse imprese coinvolte nell'esecuzione dell'opera complessiva.

Il documento dovrà essere obbligatoriamente allegato al contratto di appalto o a quello d'opera.

Restano esclusi da questa valutazione i rischi specifici riferiti alle attività sia delle imprese appaltatrici che dei singoli lavoratori autonomi. Sempre in tema di appalto, a far tempo dal 1° settembre 2007 è stato introdotto (dall'art. 6 legge n. 123/2007) per tutto il personale occupato da qualsiasi impresa appaltatrice o subappaltatrice l'obbligo di esporre un tesserino di riconoscimento contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro.

Tale obbligo, prima previsto solo per il settore edile, è stato esteso, a far data dal 1° settembre 2007, a tutti i contratti di appalto, e grava anche in capo ai lavoratori autonomi che esercitano direttamente la propria attività nel medesimo luogo di lavoro (del committente). La norma in questione esclude dall'obbligo dell'esposizione del tesserino le imprese con meno di dieci dipendenti, le quali però dovranno annotare su apposito registro vidimato dalla Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente gli estremi del personale giornalmente

impiegato. Il mancato rispetto di tale obbligo determina il pagamento da parte del datore di lavoro di una sanzione amministrativa da 100 a 500 euro per ciascun lavoratore interessato.

Altri contratti

Il tenore della norma pone però già dei problemi interpretativi, in quanto si riferisce esclusivamente alla fattispecie dell'appalto e non anche alle altre ipotesi di utilizzo di personale esterno o, comunque, non dipendente direttamente dall'utilizzatore quale, per esempio, la somministrazione ovvero il distacco.

L'interpretazione letterale della normativa tenderebbe ad escludere dal predetto obbligo i lavoratori somministrati o quelli distaccati, anche se sul punto è auspicabile un pronto chiarimento da parte del Ministero del Lavoro, onde evitare un potenziale vuoto legislativo che potrebbe dare luogo a facili elusioni della nuova normativa.

La legge n. 123/2007 ha altresì previsto (all'art. 5) la possibilità per il personale ispettivo del Ministero del Lavoro, nonché per quello delle Asl, di adottare, a fini cautelari, provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale qualora venga riscontrato l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, in misura superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori regolarmente occupati, ovvero in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale, ovvero nel caso di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

La possibilità di sospendere l'attività era già stata introdotta dall'art. 36-bis D.L. n. 223/2006 (decreto Bersani) con riferimento al solo settore edilizio e, con la suddetta legge, è stata estesa ad ogni attività imprenditoriale. Questo significa, come peraltro dichiarato dal Ministero del Lavoro con la lettera circolare n. 25/I/0010797 del 22 agosto 2007, che il provvedimento di sospensione non trova applicazione nel caso di soggetti che non esercitano attività di impresa.

Accertamento delle violazioni

La circolare ministeriale chiarisce i presupposti per l'adozione del provvedimento, precisando che nel computo della percentuale dei lavoratori non in regola vada ricompreso anche il personale extracomunitario clandestino, rispetto al quale trova comunque applicazione la c.d. maxi-sanzione stabilita dal decreto Bersani.

Con riferimento alle violazioni in tema di orario di lavoro, la legge prevede esclusivamente che siano ripetute nel tempo, senza però fornire alcuna indicazione sul periodo di riferimento né sulla gravità della reiterazione.

Per quanto attiene, invece, alla sussistenza di gravi e reiterate violazioni in materia di sicurezza e salute del lavoro, il Ministero del Lavoro, con la circolare n. 0010797/2007, ha chiarito che occorre far riferimento alle violazioni riscontrate a carico dei soli datori di lavoro e dei dirigenti, e più precisamente a quelle punite con le pene più gravi (sia di carattere detentivo che pecuniario). Il requisito della reiterazione deve essere inteso come "recidiva aggravata", vale a dire riferita ad una violazione grave in materia di sicurezza e salute sul lavoro commessa nei cinque anni precedenti all'ultima condotta.

Sospensione dell'attività

Il personale ispettivo, quindi, al ricorrere dei suddetti presupposti, può sospendere l'attività imponendo l'immediata cessazione dell'attività ad eccezione delle sole operazioni strettamente necessarie all'eliminazione delle violazioni accertate. La circolare ministeriale precisa che il provvedimento di sospensione ha natura discrezionale e può non essere adottato nel caso in cui l'interruzione dell'attività comporti un irrimediabile degrado degli impianti o delle attrezzature. Sempre secondo il Ministero del Lavoro, il mancato ottemperamento al provvedimento di sospensione configurerebbe l'ipotesi di reato di cui all'art. 650 cod. pen. (punito anche con l'arresto fino a 3 mesi).

La legge n. 123/2007 stabilisce altresì i requisiti per poter ottenere la revoca del provvedimento di sospensione, consistenti nella regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalla documentazione obbligatoria, nell'accertamento del

ripristino delle regolari condizioni di lavoro nel caso di violazioni delle suddette norme in tema di orario di lavoro, nonché nel pagamento di una sanzione amministrativa aggiuntiva rispetto a quelle civili, penali o amministrative vigenti e pari ad 1/5 delle sanzioni amministrative complessivamente irrogate.

Modelli organizzativi

Con l'approvazione della legge n. 123/2007, che inserisce nel D.Lgs. n. 231/2001 l'art. 25-septies, diventa operativa l'estensione della responsabilità dell'ente ai reati di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime commessi in violazione delle normative antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul luogo di lavoro nell'interesse dell'ente o a suo vantaggio.

Le aziende che vorranno tutelarsi al meglio da una propria responsabilità amministrativa, devono, quindi, provvedere ad adeguare il proprio modello di organizzazione, gestione e controllo. Si presume che il rinnovato modello di organizzazione, gestione e controllo dovrà per forza di cose focalizzarsi sull'efficacia del processo di valutazione dei rischi; pertanto, le integrazioni da apportare al modello potrebbero così sintetizzarsi:

- acquisizione del documento di valutazione dei rischi, redatto ai fini del D.Lgs. n. 626/1994, come allegato al modello di organizzazione, gestione e controllo;
- definizione delle linee-guida e successiva formalizzazione del processo di valutazione dei rischi, comprendente anche l'attività di verifica degli aggiornamenti normativi in materia antinfortunistica e di igiene e salute sul luogo di lavoro;
- definizione delle linee guida e formalizzazione del processo di monitoraggio dell'effettiva attuazione del sistema dei presidi descritto nel documento di valutazione dei rischi, che preveda anche la definizione di opportune azioni correttive e preventive ove siano evidenziate situazioni di non conformità.

Sanzioni

In virtù dell'entrata in vigore dell'art. 25-septies D.Lgs. n. 231/2001, introdotto dalla legge n. 123/2007, sono stati previsti tra i reati presu-

posto per l'applicazione del D.Lgs. n. 231/2001 anche l'omicidio colposo e le lesioni colpose gravi o gravissime, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro.

L'impatto afflittivo, a livello sanzionatorio, di tale intervento normativo è senz'altro considerevole per una serie di fattori:

- per la prima volta è prevista la punibilità degli enti (tra l'altro anche con sanzioni interdittive) per delitti perseguibili a titolo colposo; sino ad oggi tutti i reati presupposto prevedevano la sussistenza del dolo (coscienza e volontarietà dell'azione criminosa);
- a livello di sanzioni pecuniarie, la legge dispone (art. 9) che: «In relazione ai delitti di cui agli artt. 589 e 590, comma 3, cod. pen., commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro, si applica una sanzione pecuniaria in misura non inferiore a mille quote». Se si considera che ogni quota va da un minimo di 258,00 a un massimo di 1.549,00 euro senza che sia previsto il pagamento in misura ridotta, non sarà difficile immaginare il costo, per l'azienda, in conseguenza del verificarsi dei presupposti previsti per l'irrogazione della sanzione; costi, evidentemente ancora più insopportabili se riferiti a realtà aziendali medio-piccole che ben potrebbero subire effetti particolarmente nefasti e irreversibili a seguito dell'irrogazione di sanzioni di tale entità;
- a livello di sanzioni interdittive, l'effetto è ancor più dirompente, soprattutto per quelle aziende che si trovino nella situazione di contrattare con la P.A.

Considerazioni conclusive

La nuova disciplina assume connotati particolarmente rilevanti per le realtà imprenditoriali la cui attività si svolge in prevalenza mediante partecipazione a gare d'appalto pubbliche.

A tale proposito assume particolare rilievo la possibile applicazione, appunto, della sanzione interdittiva del divieto di contrattare con la P.A. di cui all'art. 9, comma 2, lett. c), D.Lgs. n. 231/2001, per una durata non inferiore a tre mesi e non superiore ad un anno.

L'irrogazione di tale sanzione costituisce una delle cause di esclusione dalla «partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi» pubblici, a norma dell'art. 38 D.Lgs. n. 163/2006.

Quest'ultima disposizione, a differenza di quanto prevede il D.Lgs. n. 231/2001, non prevede un limite temporale di vigenza del divieto; conseguentemente alcune P.A. hanno già optato per l'esclusione dalle gare di enti che avevano riportato, e già scontato, la suddetta sanzione.

Seguendo tale profilo interpretativo, un ente che riporti una sanzione interdittiva dal contrattare con la P.A. (anche per pochi mesi), si vedrebbe pregiudicata definitivamente la possibilità di partecipare a gare pubbliche.

Tale risultato appare iniquo perché comporterebbe un'ultrattività della sanzione non facilmente giustificabile (tanto che la giurispru-

denza amministrativa sembra voler già limitare tale effetto).

La nuova legge ha sicuramente il merito di avere recepito l'allarme derivante dalla sempre maggiore incidenza, in termini di vite umane e costi sociali correlati, delle c.d. "morti bianche", ossia quei decessi avvenuti sul luogo di lavoro, il più delle volte causati da palesi e macroscopiche violazioni di ogni più elementare normativa di sicurezza in danno della vita dei lavoratori, soprattutto irregolari.

Se un appunto si può rivolgere alla normativa, è quello di avere imposto delle sanzioni, soprattutto economiche, di tale rilievo da mettere, di fatto, in ginocchio non tanto le grandi realtà economico-produttive, quanto le piccole e medie imprese, per le quali sarà auspicabile un intervento correttivo nella direzione di una diminuzione dell'importo delle sanzioni stesse.

Diritto e Pratica delle
SOCIETÀ

Quindicinale di interpretazione, documentazione e sintesi in materia societaria

IL SOLE 24 ORE

Da oggi rinnovi il suo abbonamento on line.
TROPPO COMODO!

Da oggi potrà rinnovare il suo abbonamento alle riviste professionali del Sole 24 Ore in pochi minuti.

Le basterà connettersi alla pagina www.ilsole24ore.com/rinnovi24, inserire il suo codice abbonato (riportato sempre sul cellophane della rivista) ed il CAP della sua città e, in tempo reale, verificherà subito lo stato del suo abbonamento e le offerte a lei riservate.



E per pagare, potrà farlo direttamente con la **carta di credito**, nella più completa sicurezza garantita Il Sole 24 Ore. **Non perda nessun numero della sua rivista specializzata!**

L'aspettiamo su



www.ilsole24ore.com/rinnovi24

Il Sole
24 ORE