

Responsabilità amministrativa degli enti allargata alla sicurezza sul lavoro

D.Lgs 08.06.2001 n. 231 e sicurezza sul lavoro

Edito su “*La Circolare Tributaria*” n.13/2008

Del dott. Andrea Piatti e dell'avv. Nicola Perrotti

Il tema della sicurezza del lavoro e dei lavoratori resta purtroppo di attualità per la continua, spesso ignorata, sequela di incidenti che costellano le giornate lavorative in Italia.

Al di là di un livello fisiologico di infortuni presente in qualunque attività umana, lo sforzo del legislatore e dell’ “homo economicus” in una società che voglia dirsi civile è proprio quello di rendere possibile svolgere la propria attività lavorativa in un ambiente sicuro, confortevole e stimolante.

L’idea che il lavoro umano sia l’attività più “nobile”, quella che consente ad ogni cittadino di poter raggiungere il massimo sviluppo della propria personalità e delle proprie aspirazioni e che contribuisce maggiormente allo sviluppo sociale ed economico del Paese, è fortemente radicata in tutto il tessuto normativo italiano.

A partire dalla Costituzione ove già all’articolo 1 si afferma che l’Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

Gli articoli 32, 37 e 38 della Carta costituzionale trattano, poi, più nello specifico il tema della sicurezza dei cittadini e dei lavoratori, disponendo, per esempio, che le condizioni di lavoro delle donne siano atte a tutelare la sua speciale funzione familiare e la salute sua e dei suoi bambini oppure che siano assicurate le tutele ai lavoratori in caso di malattia od infortunio.

I principi espressi nella Costituzione trovano eco in una lunga serie di norme che, nel tempo, il legislatore ha introdotto perché la tutela del lavoratore diventasse sempre più efficace ed estesa.

L’articolo 2087 del Codice Civile, per esempio, impone a carico dell’imprenditore l’obbligo di adottare nell’esercizio dell’impresa le misure necessarie, a seconda della peculiarità dell’attività produttiva e della tecnica, per tutelare l’integrità fisica e morale dei lavoratori.

Anche la legge 300 del 1970 denominata lo “Statuto dei lavoratori”, all’articolo 9, tratta della tutela della salute dei prestatori di lavoro attribuendo alle rappresentanze sindacali il diritto di controllare la piena applicazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca di misure più idonee.

Nella fiorente produzione legislativa sul tema della sicurezza dei lavoratori spiccano senz'altro il D.P.R. 1124 del 30 giugno 1965 sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali ed il Decreto Legislativo n. 626/1994 del 19 settembre 1994 in attuazione delle direttive comunitarie riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro.

In particolare la legge 626/1994 ha segnato in modo davvero profondo il settore ed il modo di operare di tutti i protagonisti, in quanto per la prima volta il legislatore italiano ha definito un *modello di gestione della prevenzione dei rischi sui luoghi di lavoro* passando da un tradizionale metodo della *prevenzione tecnica* al sistema della *sicurezza globale* che pone l'uomo al centro della nuova organizzazione di sicurezza aziendale.

La precedente normativa, infatti, concentrava l'attenzione sui rischi cui erano esposti i lavoratori a contatto con diversi impianti ed attrezzature e dunque si preoccupava espressamente di formulare obblighi di carattere tecnico cui gli imprenditori ed i lavoratori dovevano attenersi per evitare possibili infortuni.

Il riscontro, tuttavia, che nonostante l'introduzione di soluzioni produttive tecnologicamente più sicure, il numero degli infortuni non diminuiva sensibilmente ha portato il legislatore italiano ad accogliere con maggior favore le sollecitazioni già espresse dalla normativa comunitaria sul tema della sicurezza.

In particolare, concentrando l'attenzione sugli *infortuni comportamentali* ovvero quegli incidenti che sono generati non tanto dal contatto con macchinari pericolosi quanto dall'influenza di fattori quali la percezione e la consapevolezza del rischio, l'attenzione, il clima organizzativo e la comunicazione, la legge 626/1994 investe molto sulla formazione dei lavoratori stessi.

Con l'introduzione di un modello prevenzionale dei rischi e degli infortuni, il legislatore presuppone uno scambio di informazioni tra il datore di lavoro ed i dipendenti che verta sia sugli aspetti tecnici ed oggettivi, sia su elementi di natura più soggettiva (esperienze etc) relativi all'ambiente di lavoro perché la consapevolezza e la conoscenza dei rischi sia la più completa possibile.

Dall'altro lato, naturalmente, anche i lavoratori vengono responsabilizzati, passando da destinatari "passivi" delle informazioni a soggetti che hanno la responsabilità di acquisire le informazioni messe loro a disposizione e di mettere in pratica tutte le misure atte a ridurre il rischio.

Altro aspetto rilevante introdotto dal D.Lgs. 626/1994 è quello connesso al superamento della logica risarcitoria, che fino ad allora si era affermata nel nostro ordinamento – anche a causa

di un uso distorto dell'articolo 2087 Cod. Civ. – sostituita dal modello di *prevenzione del danno*, inteso come *massima sicurezza ragionevolmente praticabile* all'interno di un progetto multidisciplinare che coinvolge diversi settori aziendali e vede anche i lavoratori ed i sindacati protagonisti del processo di tutela dei dipendenti.

Per quanto fondamentale nel campo della produzione legislativa sulla sicurezza sul lavoro, il Decreto Legislativo 626/1994 non è stato in grado di risolvere alla radice il triste fenomeno delle “morti bianche”, tanto che nel tempo si sono aggiunte ulteriori disposizioni normative che, volta a volta, sono andate a toccare taluni settori particolarmente critici.

Nell'arco di poco più di un decennio, tuttavia, il concetto stesso di “*lavoro*” ha subito tali e tante modificazioni ed evoluzioni che la disciplina tratteggiata nella legge 626/1994 ed adatta ad un concetto di azienda è ormai superato e mostra tutti i suoi limiti.

E' dunque apparso necessario mettere nuovamente mano alla materia della sicurezza sul lavoro predisponendo un Testo Unico sulla Sicurezza la cui promulgazione era ritenuta sempre più non prorogabile.

Nell'agosto del 2007, un primo passo in questa direzione è stato fatto con la pubblicazione della legge 123 del 3.08.2007 con la quale si è attribuita al Governo la delega relativa al riassetto ed alla riforma della normativa in questione e si attribuivano alle imprese e società nuove e pesanti responsabilità in tema di sicurezza del lavoro.

Più in specifico, la recente legge 123 intitolata “Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia” entrata in vigore lo scorso 25.08.2007, affronta i seguenti aspetti:

art. 1 – Delega al governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro;

art. 2 – Notizia all'INAIL in taluni casi di esercizio dell'azione penale, (in caso di omicidio colposo o di lesioni personali colpose, se il fatto è commesso in violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro il Pubblico Ministero comunica all'INAIL per eventuale costituzione di parte civile dell'azione di regresso);

art. 3 – Modifiche al D.Lgs. 626 del 1994;

art. 4 – Disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro;

art. 5 – Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori;

art. 6 – Tessera di riconoscimento per il personale delle imprese appaltatrici e subappaltatrici;

art. 7 – Poteri degli organismi paritetici;

art. 8 – Modifiche all’art. 86 del codice di cui al D.Lgs 163 del 2006 (codice dei contratti relativi a lavori e servizi pubblici);

art. 9 – Modifica del D.Lgs 231 del 2001 (introduzione dell’art. 25 septies);

art. 10 – Credito d’imposta (concessione di un credito d’imposta nella misura massima del 50% delle spese sostenute per la partecipazione dei lavoratori a programmi formativi in materia di sicurezza sul lavoro);

art. 11 – Modifiche dell’art. 1 della Legge 296 del 2006 (sospensioni ispezioni di eventuali organi di controllo per datori di lavoro che hanno presentato l’istanza di regolarizzazione per lavoratori non risultanti da scritture o altra documentazione obbligatoria);

art. 12 – Assunzione di ispettori del lavoro, al fine di fronteggiare il fenomeno degli infortuni sul lavoro.

Gli articoli che qui più interessano in merito alla responsabilità delle società ed imprese nel campo della sicurezza lavorativa sono l’art. 2 e il 9.

Il primo a causa del coinvolgimento diretto dell’INAIL su sollecitazione del P.M. in caso di azione penale, il secondo per l’estensione della responsabilità amministrativa degli enti in caso di omicidio colposo art. 589 del Codice Penale e di lesioni gravi o gravissime art. 590 del Codice Penale con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell’igiene e della salute sul lavoro.

Per omicidio colposo ai sensi dell’art. 589 del Codice Penale si intende chiunque cagioni per colpa la morte di una persona; per lesione grave, ai sensi del art. 583 comma 1 del Codice Penale si intende malattia che mette in pericolo la vita della persona offesa, ovvero una malattia o una incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per un tempo superiore ai quaranta giorni.

La lesione che invece viene considerata gravissima, ai sensi dell’art. 583 comma 2 del Codice Penale è, per esempio, una malattia certamente o probabilmente insanabile, la perdita di un senso, la perdita di un arto o una sua mutilazione che renda l’arto inservibile, la deformazione, ovvero lo sfregio permanente del viso.

L’elemento comune alle tre fattispecie prima richiamate è la *colpa* ovvero, ai sensi dell’art. 43 del Codice Penale, l’evento, anche se preveduto e non voluto dall’agente, che si verifica per negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o regolamenti.

Tale normativa, emanata sulla scia emotiva dei continui e recenti infortuni ed eventi mortali sul lavoro che hanno investito il nostro Paese nel 2007, all’art. 9 prima richiamato, in relazione ai delitti di cui agli articoli 589 e 590, infligge alla società nella quale tale luttuoso evento si è verificato una sanzione non inferiore ad euro 258.000, pari a mille quote da almeno euro 258,00 l’una e, nel caso

di condanna definitiva penale, una sanzione interdittiva definita all'art. 9 secondo comma del D.Lgs. 231/2001 (interdizione all'esercizio dell'attività, sospensione o revoca di autorizzazioni/licenze, divieto di contrarre con la P.A., esclusione e/o revoca di agevolazioni/contributi/ finanziamenti, divieto di pubblicizzare beni/servizi), per una durata non inferiore a tre mesi e non superiore ad un anno¹.

Pertanto **tra i reati presupposto**, la cui commissione da parte di un soggetto apicale e/o dirigente, nell'interesse e a vantaggio dell'ente, determina la responsabilità dello stesso, **sono stati inseriti l'omicidio colposo e le lesioni gravissime e gravi** derivanti dalla trasgressione di norme antinfortunistiche e/o inerenti la tutela dell'igiene o della salute sul lavoro.

Per la prima volta, però, l'ente risponde anche di *reati colposi* e cioè di un evento lesivo cagionato non volutamente, e senza alcun interesse o vantaggio diretto per l'ente, ma semplicemente frutto dell'inosservanza di regole cautelari: il datore di lavoro che viola anche colposamente una prescrizione finalizzata alla tutela dell'ambiente lavorativo, da cui deriva la lesione della vita o dell'integrità fisico – psichica in forma almeno grave del lavoratore, attiva la contemporanea emersione della responsabilità della persona giuridica.

Tale novazione risulta però poco compatibile con l'impianto del D.Lgs 231/2001 che, all'art. 5, definisce responsabile l'ente per reati commessi nel suo interesse o vantaggio e quindi in contrasto con una condotta “semplicemente“colposa.

A giudizio degli scriventi l'interesse o il vantaggio potrebbe configurarsi in termini di *risparmio economico* inteso nel senso di non adozione delle misure di sicurezza necessarie e/o di formazione degli addetti e conseguente riduzione dei costi e degli esborsi finanziari.

Pertanto l'ente, al fine di scongiurare la responsabilità prima definita, ha comunque la possibilità di dotarsi di modelli organizzativi interni o di provvedere all'aggiornamento di quelli già esistenti e di nominare un organismo di controllo denominato Organismo di Vigilanza (OdV).

Si segnala che a fronte delle ultime novità in materia di D.Lgs 231/2001, la Confindustria ha messo a punto l'ultima versione delle linee guida per i modelli organizzativi che dovranno essere adottati dalle aziende anche se si attende ancora l'approvazione dei medesimi da parte del Ministero della Giustizia.

Durante la stesura del presente lavoro, a seguito di un ennesimo incidente sul lavoro, il Governo, il giorno 6 marzo, ha dato seguito alla delega espressa con la legge 123 del 2007 per il ridisegno

¹ Per un'analisi più approfondita del D.Lgs. 231/2001 si veda Circolare Tributaria 7 del 18.02.2008 pagina 41.

dell'intera materia della sicurezza sul lavoro, licenziando il Testo Unico sulla Sicurezza composto da ben 303 articoli, suddiviso in 13 titoli e con ben 52 allegati.

La complessità dell'intervento legislativo e l'estrema rilevanza delle conseguenze derivanti dalle novità introdotte meriterebbero un'analisi più meditata che tuttavia esula dal più limitato tema della responsabilità amministrativa delle società per reati commessi in ambito di sicurezza del lavoro.

Basti dire che le richiamate sanzioni (pecuniarie e non solo) connesse alla responsabilità delle società ex Decreto Legislativo 231/2001 sono state ampiamente rimodulate in base alla gravità delle infrazioni. La sanzione pecuniaria più incisiva (pari a 1000 quote corrispondenti circa ad una somma intermedia tra i 250.000 ed il milione e mezzo di Euro) e quella interdittiva da tre mesi ad un anno saranno applicate solamente ai casi più gravi quale l'omicidio colposo commesso in violazione di specifici obblighi non delegabili del datore di lavoro. Negli altri casi di omicidio colposo derivante dal mancato rispetto di altri obblighi la sanzione prevista sarà di tipo pecuniario e spazierà tra 250 e 500 quote oltre alla consueta sanzione interdittiva da tre mesi ed un anno.

Nell'eventualità, invece, di lesioni gravi o gravissime la sanzione pecuniaria a carico dell'azienda non potrà essere in misura superiore alle 250 quote con una sanzione interdittiva inferiore ai sei mesi.

La maggiore novità sul tema dell'applicazione del decreto legislativo 231/2001 anche alla sicurezza del lavoro è introdotta dall'articolo 30 del Testo Unico ove – per la prima volta in assoluto – il legislatore “apre” ai modelli aziendali precostituiti garantendo che le imprese che adotteranno le misure dettagliatamente descritte nel corpo del decreto non saranno sottoposte alle sanzioni previste ex lege 231/2001.

In tal modo, si ridurrebbe la discrezionalità del giudice penale nel valutare l'efficacia dei modelli organizzativi scelti dall'impresa per decretarne l'esonero dalle sanzioni, eliminando l'incertezza sull'utilità di munirsi di modelli penal-preventivi che, sottoposti al vaglio dell'Autorità Giudiziaria, vengano giudicati insufficienti.

Quanto al quadro complessivo degli interventi delineati dal Governo per disciplinare *ex novo* la materia, in attesa di acquisire maggiori elementi di valutazione, alcune novità sono di più facile individuazione.

In particolare, a differenza di quanto previsto nel Decreto Legislativo 626/1994, sono più chiaramente distinguibili gli obblighi del datore di lavoro delegabili ai dirigenti e quelli invece non delegabili (quali la valutazione dei rischi, l'elaborazione del documento in cui li elenca e la nomina del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi).

Maggiore attenzione si dedica al tema della formazione e della prevenzione degli incidenti con specifici obblighi in capo all'azienda di fornire ai lavoratori un'adeguata informazione sui rischi per

la salute, sulla sicurezza nel posto di lavoro, sulle tecniche di primo soccorso, le regole antincendio o sull'evacuazione d'emergenza dai posti di lavoro.

Accanto a tali rinnovati obblighi è stata istituita la figura del Rappresentante dei lavoratori a livello territoriale (Rlst) la cui figura è pienamente assimilabile al Rappresentante aziendale (Rls), il quale dovrebbe garantire il controllo dell'osservanza delle misure antinfortunistiche anche nelle piccole aziende prive di Rls.

L'aspetto sanzionatorio, che è fonte delle vibranti polemiche che hanno seguito l'approvazione del Testo Unico, è stato sensibilmente razionalizzato, riducendo il numero delle sanzioni applicabili da ben 1400 a circa 600.

Le medesime sanzioni, poi, sono state specificate in modo più dettagliato ed è stato conservato – anche se con un'applicazione più limitata - il cosiddetto “*ravvedimento operoso*” ossia la riduzione della pena detentiva all'imprenditore ovvero la sostituzione della medesima con una sanzione pecuniaria purché l'imprenditore stesso si adegui, pur tardivamente, alle disposizioni violate indicate nel decreto o elimini le conseguenze della violazione.

Il particolare accento posto sul tema della *preventiva e seria* valutazione dei rischi sembra incasellare anche il recentissimo Testo Unico sulla sicurezza nel novero delle disposizioni che favoriscono un modello di *prevenzione del danno*, inteso come massima sicurezza ragionevolmente praticabile abbandonando, sembra definitivamente, ogni soluzione meramente risarcitoria.

Il Testo Unico sulla sicurezza, duramente contestato dalle organizzazioni rappresentative degli imprenditori, non è ancora operativo in quanto, prima di entrare definitivamente in vigore, dev'essere sottoposto al vaglio delle Commissioni parlamentari le quali dovranno esprimersi entro quaranta giorni.

In una fase elettorale come la presente, la prospettiva che le diverse forze politiche possano utilizzare anche il Testo Unico quale terreno di scontro per dimostrare la loro maggiore o minore vicinanza rispetto agli attori economici coinvolti (rispettivamente imprese e lavoratori) rischia di snaturare la natura del confronto che dovrebbe aprirsi sul complesso di norme licenziate dal Governo rendendo assai più ardua la via di una sua approvazione definitiva prima delle prossime elezioni politiche.

Se tale ipotesi dovesse verificarsi, le norme del Decreto Legislativo 626/1994, così come modificate dalla legge 123/2007, resterebbero in vigore e toccherebbe al nuovo Parlamento attribuire altra delega al Governo per rimettere mano allo scottante tema delle *morti bianche*.