

Adeguamenti normativi in materia di Sicurezza nei luoghi di lavoro.

Informativa generale

Con la Legge. 3 agosto 2007 n.° 123 recanti “*Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro*”, sono state introdotte alcune disposizioni di immediata attuazione, in vigore dal 25 agosto 2007, fra le quali assume un particolare rilievo quella concernente il provvedimento di sospensione dell’attività imprenditoriale.

L’art. 5 della L.123/2007 introduce due ordini di disposizioni:

1. Disposizioni per il contrasto al lavoro irregolare (relative al “*lavoro nero*” o “*reiterate violazioni relative all’orario di lavoro*”).
2. Disposizioni per la tutela della sicurezza sul lavoro.

Queste disposizioni, già in vigore per l’attività edilizia (ai sensi dell’art. 36-bis del Decreto Legge 4 luglio 2006, n. 223 c.d. “*Decreto Bersani*”) ma non per tutte le altre attività (industria, commercio, Pubblica Amministrazione, trasporti, servizi, ecc.) ora si aggiungono, in tutte le “*attività imprenditoriali*”, a quelle esistenti e relative al contrasto al lavoro irregolare.

Ambito di applicazione

L’art. 5 della normativa in esame introduce la possibilità, da parte del personale ispettivo del Ministero del lavoro, nonché del personale ispettivo delle AA.SS.LL., di adottare a meri fini cautelari “*provvedimenti di sospensione di un’attività imprenditoriale*”, in caso di accertate violazioni in materia di legislazione sociale e prevenzionistica.

Detto potere, in parte analogo a quello già previsto dal citato art. 36 *bis* del D.L. n. 223/2006 con riferimento alla sola attività edilizia, presenta la novità della possibilità di adottare il provvedimento interdittivo anche nelle ipotesi di reiterate e gravi violazioni in materia di sicurezza e salute del lavoro.

Tale provvedimento trova applicazione per ogni attività imprenditoriale con riferimento ai soli datori di lavoro imprenditori, con esclusione quindi dei soggetti che non esercitano attività di impresa.

Quanto alla individuazione della nozione di “*attività imprenditoriale*” la stessa è da intendersi riferita alla specifica “*unità produttiva*” rispetto alla quale, pertanto, vanno sia verificati i presupposti di applicazione del provvedimento che circoscritti gli effetti sospensivi dello stesso.

Presupposti di adozione del provvedimento di sospensione

Presupposti del provvedimento sono l’occupazione di manodopera “*in nero*”, in percentuale superiore al 20% dei lavoratori regolarmente occupati, e di reiterate violazioni in materia di riposi e superamento dell’orario massimo settimanale di lavoro.

Nel computo della percentuale di lavoratori “*in nero*” va ricompreso anche il personale extracomunitario clandestino, rispetto al quale trova peraltro applicazione la c.d. *maxisanzione* di cui al citato art. 36 *bis* della L. n. 223/2006.

Rispetto invece al presupposto concernente la sussistenza di gravi e reiterate violazioni in materia di sicurezza e salute del lavoro, appare opportuno far riferimento ad un elemento di carattere oggettivo, rappresentato dalla sanzione che l’ordinamento ricollega alla violazione riscontrata a carico dei soli datori di lavoro e dei dirigenti.

Le sole disposizioni sanzionatorie a carico dei responsabili aziendali punite con le pene più gravi (sia di carattere detentivo che pecuniario) costituiscono dunque le “*gravi violazioni*” cui fa riferimento il Legislatore e la cui commissione può comportare l’emanazione del provvedimento di sospensione.

Tale presupposto non è però sufficiente in quanto va necessariamente integrato con l’ulteriore requisito della “*reiterazione*” dell’illecito, da intendersi come “*recidiva aggravata*”, e cioè riferita ad una violazione necessariamente della stessa indole (violazione grave in materia di sicurezza e salute del lavoro) e commessa nei cinque anni precedenti all’ultima condotta oggetto di prescrizione obbligatoria ovvero di giudicato penale.

La verifica del requisito della reiterazione impone evidentemente uno scambio di informazioni con gli altri organi di vigilanza competenti in materia ed in particolare con le Aziende Sanitarie Locali. In tal senso, almeno in sede di prima applicazione della disciplina, appare opportuno richiedere al datore di lavoro copia dei verbali redatti da personale ispettivo delle AA.SS.LL. nell’ultimo quinquennio ovvero acquisire una dichiarazione sostitutiva ai sensi dell’art. 46 del D.P.R. n. 445/2000 relativa alla assenza di provvedimenti prescrittivi o di sentenze penali passate in giudicato aventi ad oggetto le ipotesi di reato in materia.

La “*discrezionalità*” del provvedimento, riconosciuta al personale ispettivo, deve tener conto anche delle ipotesi in cui il provvedimento può non essere adottato ove l’immediata interruzione dell’attività comporti a sua volta una imminente situazione di pericolo sia per i lavoratori che per i terzi, ovvero nel caso in cui l’interruzione dell’attività di impresa comporti un irrimediabile degrado degli impianti o delle attrezzature.

Oggetto del provvedimento di sospensione è la immediata cessazione dell’attività di impresa, ad eccezione delle sole operazioni strettamente necessarie alla eliminazione delle violazioni oggetto di accertamento.

Ottemperanza del provvedimento di sospensione

Ai fini della verifica circa l’ottemperanza all’eventuale provvedimento di sospensione dell’attività imprenditoriale, esso deve essere trasmesso al presidio territoriale dell’Arma dei Carabinieri, alla Questura ed al Comune ove è situata l’unità produttiva oggetto di interdizione.

L’eventuale inosservanza del provvedimento di sospensione dell’attività di impresa configura l’ipotesi di reato di cui all’art. 650 c.p. il quale punisce “*chiunque non osserva un provvedimento legalmente ato dall’Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica o d’ordine pubblico o d’igiene*” con l’arresto sino a tre mesi o l’ammenda sino ad € 206. In tal caso, infatti, si è in presenza di un provvedimento emanato per ragioni di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori che, quale bene costituzionalmente tutelato, rientra nell’ambito della nozione di sicurezza pubblica (in tal senso Cass., sez. III, 17 novembre 1960 e Cass., sez. III, 14 febbraio 1995 n. 3375).

Prescrizione obbligatoria

Con l’adozione del provvedimento di sospensione il personale ispettivo, nelle ipotesi di gravi e reiterate violazioni della disciplina prevenzionistica, deve procedere alla adozione dei provvedimenti di prescrizione obbligatoria ai sensi del D.Lgs. n. 758/1994 assegnando al contravventore anche un termine per la regolarizzazione delle violazioni accertate.

Fermo restando il termine impartito con il provvedimento di prescrizione, il datore di lavoro potrà procedere alla immediata regolarizzazione al fine di ottenere la revoca della sospensione dell’attività di impresa.

Revoca del provvedimento

L'art. 5, comma 2, della L. n. 123/2007 stabilisce che “è condizione per la revoca del provvedimento da parte del personale ispettivo (...):

- a) la regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria;
- b) l'accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di reiterate violazioni alla disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale, di cui al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, o di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro;
- c) il pagamento di una sanzione amministrativa aggiuntiva, rispetto a quelle di cui al comma 3, pari ad un quinto delle sanzioni amministrative complessivamente irrogate”.

Quanto al presupposto relativo alla regolarizzazione dei lavoratori “in nero”, oltre alla registrazione degli stessi sui libri obbligatori ed all'eventuale versamento dei relativi contributi previdenziali ed assicurativi (ove sia scaduto il periodo di paga), è necessaria anche l'ottemperanza agli obblighi più immediati di natura prevenzionistica di cui al D.Lgs. n. 626/1994, con specifico riferimento almeno alla sorveglianza sanitaria (ove ne sussistano i presupposti) e alla formazione ed informazione sui pericoli legati all'attività svolta nonché alla fornitura degli eventuali dispositivi di protezione individuale.

Quanto invece al “ripristino delle regolari condizioni di lavoro” nelle ipotesi di violazioni in materia di tempi di lavoro e di riposi, considerata la finalità di tutela della integrità psicofisica dei lavoratori presidiata da tali istituti, si ritiene che detta regolarizzazione – anche in riferimento alla sospensione dei lavori nell'ambito dei cantieri edili – presupponga la fruizione di eventuali riposi compensativi o, almeno, nei casi in cui non sia immediatamente possibile tale fruizione, la programmazione degli stessi entro un arco temporale congruo.

Detta programmazione dovrà essere trasmessa unitamente all'istanza di revoca del provvedimento di sospensione alla Direzione provinciale del lavoro competente.

In ambedue i casi indicati la revoca del provvedimento è altresì subordinata al pagamento di una sanzione amministrativa “aggiuntiva” rispetto alle sanzioni complessivamente irrogate (non soltanto riferite all'occupazione di lavoratori “in nero” o alle violazioni in materia di tempi di lavoro).

La quantificazione dell'importo sanzionatorio dovrà avvenire con riferimento alle sole sanzioni immediatamente accertate.

Ove il provvedimento di sospensione sia intervenuto per la violazione della normativa prevenzionistica, inoltre, la revoca dello stesso può aversi con la verifica della regolarizzazione delle violazioni accertate, senza necessariamente attendere anche il pagamento dell'importo della somma dovuta a seguito di prescrizione obbligatoria ai sensi della L. n. 758/1994 in quanto ciò che rileva è la mera reintegrazione dell'ordine giuridico violato.

Il pagamento della sanzione aggiuntiva costituisce condizione imprescindibile per la revoca del provvedimento di sospensione anche nelle ipotesi in cui lo stesso sia adottato nell'ambito delle attività dell'edilizia, considerata la modifica apportata al comma 2 dell'art. 36 *bis* del D.L. n. 223/2006 da parte della comma 5 della normativa in esame.

Impugnazione del provvedimento di sospensione

Si riconosce la possibilità di impugnare il provvedimento cautelare in sede amministrativa mediante un ricorso di natura gerarchica alle Direzioni regionali del lavoro territorialmente competenti, secondo quanto stabilito in via generale dal D.P.R. n. 1199 del 1971.

Resta comunque inalterata la possibilità della Direzione provinciale del lavoro, di revocare il provvedimento di sospensione in via di autotutela, ai sensi degli artt. 21 *quinquies* e 21 *nonies* della L. n. 241/1990.

Riflessi sul “Modello di Organizzazione e Controllo” ex Legge 231/2001

La legge 3 agosto 2007, n. 123 configura due nuovi reati-presupposto all'interno della disciplina sulla responsabilità amministrativa degli enti derivante da reato.

Il 25 agosto 2007 è difatti entrato in vigore l'art. 25-septies del D.Lgs. 231/01 introdotto dalla legge 123 del 10 agosto 2007. Tale innovazione dà attuazione all'art. 11, c. 1, lett. c) della legge 29 settembre 2000, n. 300 (legge delega), che *prevede la responsabilità in relazione alla commissione dei reati previsti dagli articoli 589 e 590 del codice penale che siano stati commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative alla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro*". Con tale intervento sono dunque stati previsti tra i reati presupposto per l'applicazione del D.Lgs. 231/01 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.

La norma introdotta appare volutamente scarna nella sua formulazione, con un intento precettivo volutamente onnicomprensivo.

Quanto alla compatibilità tra le nuove ipotesi criminose *ex* Legge 123/2007 ed i presupposti oggettivi della responsabilità dell'ente descritti *ex* 231, va sottolineato il necessario coordinamento tra uno dei presupposti fondamentali per il sorgere della responsabilità dell'ente, ovvero che il reato sia commesso nell'interesse o a vantaggio dell'ente, e la struttura stessa dei nuovi illeciti penali introdotti.

Difatti sebbene sia difficile ipotizzare che un omicidio colposo o delle lesioni personali colpose siano state commesse *direttamente* a vantaggio oppure nell'interesse dell'ente, l'ente può *indirettamente* trarre un vantaggio o avere interesse a non impiegare risorse economiche in materia di sicurezza sul lavoro.

L'art. 5 della L.123/2007 esige però soltanto che il reato, di omicidio e di lesioni colpose, sia stato commesso nell'interesse dell'ente o a suo vantaggio, mentre tace sulla causa che può aver originato quel reato, ossia la violazione delle norme anti-infortunistiche, a riprova della portata generale del nuovo precetto.

Sarà dunque possibile ritenere la presenza di tali requisiti quando la violazione delle norme antinfortunistiche sia finalizzata ad un risparmio economico o anche semplicemente di tempi.

L'impatto di tale intervento normativo è senz'altro considerevole per una serie di fattori: 1) per la prima volta è prevista la punibilità degli enti (tra l'altro anche con sanzioni interdittive) per delitti perseguibili a titolo colposo, mentre sino ad oggi presupposto per la configurabilità di tali reati era la sussistenza del dolo (coscienza e volontarietà dell'azione criminosa).

2) la nuova norma amplia di molto la platea delle imprese per cui diviene pressoché indispensabile adottare un Modello Organizzativo. Difatti poichè tutte le imprese soggiacciono alla normativa in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro appare ora necessario, alla luce delle nuove disposizioni, che della sua attuazione si dia conto all'interno del Modello medesimo.

Ovviamente, maggior impatto si avrà per quegli enti che, per la tipologia di lavorazioni, presentano un maggior rischio di infortuni (si pensi, ad esempio, alle industrie, alle imprese edili, alla logistica ecc.);

3) estrema estensione delle aree di rischio da analizzare. Qualsiasi violazione delle numerose norme in tema di sicurezza sul lavoro che comporti in concreto un infortunio grave può comportare l'applicazione del Decreto.

Occorre quindi dare conto, nell'ambito dell'impianto *ex* 231, di tutte le attività già svolte nel settore della sicurezza, armonizzandone i contenuti a quanto previsto dal D.Lgs. 231/01.

Adeguamento del "Modello di organizzazione e controllo" ex 231/2001 alla Legge 123/2007

Le aziende che vogliono tutelarsi da una propria responsabilità amministrativa devono provvedere ad adeguare il proprio Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo, focalizzandosi sull'efficacia, nel settore della sicurezza, del processo di valutazione dei rischi, come formalizzato nel Documento di Valutazione dei Rischi, nonché sulla successiva fase di verifica dell'effettiva attuazione di tali disposizioni.

Pertanto sono ipotizzabili le seguenti integrazioni da apportare al Modello:

- acquisizione del Documento di Valutazione dei Rischi, redatto ai fini del D.Lgs. 626/94, quale allegato al Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo;
- definizione delle linee guida e 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 posto 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.