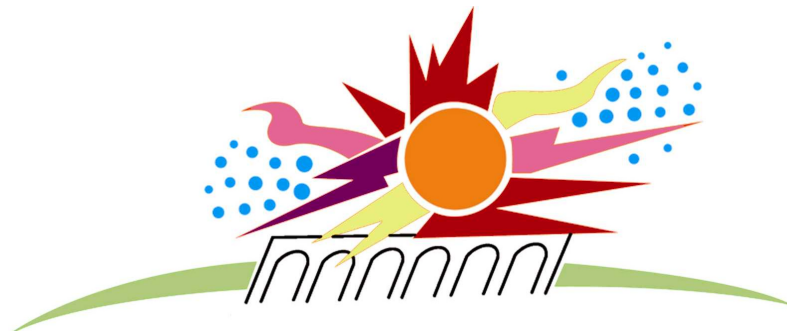


ASSOCIAZIONE AMBIENTE E LAVORO



Associazione di Protezione Ambientale di interesse nazionale (D.M. 1/3/88 - G.U. 19/5/88)

LEGGE DELEGA PER IL T.U.: ***LE NORME IMMEDIATAMENTE PRECETTIVE***

di Anna Guardavilla e Rino Pavanello

Gli articoli 2 e seguenti della legge delega per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro contengono **norme immediatamente precettive**.

Tali misure, che seguono nel testo di legge ai criteri di delega al Governo contenuti nell'articolo 1, entreranno in vigore quindici giorni dopo la pubblicazione della legge delega in Gazzetta Ufficiale.

E' utile a questo punto prenderne in considerazione *alcune*, ed in particolare quelle che modificano il decreto legislativo 19 settembre 1994 n. 626 e che regolamentano in maniera differente dal passato gli istituti giuridici previsti dalla legislazione sulla salute e sicurezza sul lavoro o ne introducono *ex novo*, in vari casi apportando rilevanti innovazioni.

NOTIZIA ALL'INAIL IN TALUNI CASI DI ESERCIZIO DELL'AZIONE PENALE

(Art. 2 Legge Delega)

L'articolo 2 della legge delega prevede che *“in caso di esercizio dell'azione penale per i delitti di omicidio colposo o di lesione personale colposa, se il fatto è commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale, il pubblico ministero ne dà immediata notizia all'INAIL ai fini dell'eventuale costituzione di parte civile e dell'azione di regresso.”*

Tale previsione rappresenta un'importante innovazione perché crea **una circolarità nell'intervento** in quanto permette all'INAIL di intervenire **sistematicamente** nei confronti dei datori di lavoro che violano le norme sulla salute e sicurezza sul lavoro creando un *effetto dissuasivo* e di importante deterrenza rispetto alla commissione di tali inosservanze.

MODIFICHE ALL'ART. 7 DEL D.LGS. 626/94

(Art. 3 della Legge Delega, recante modifiche al D.Lgs. 626/94)

Si riporta di seguito il “nuovo” art. 7 del D.Lgs. 626/94, così come modificato ed integrato¹ (oltre che dalla Legge Finanziaria 2007, che ha a suo tempo modificato il primo comma di tale articolo - operando l'estensione degli adempimenti da esso previsti all'ambito dell'intero ciclo produttivo - nonché aggiunto il comma 3-bis²) dall'art. 3 della legge delega:

Art. 7 Contratto di appalto o contratto d'opera

“1. Il datore di lavoro, in caso di affidamento dei lavori ad imprese appaltatrici o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda, o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima:

a) verifica, anche attraverso l'iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato, l'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi in relazione ai lavori da affidare in appalto o contratto d'opera;

b) fornisce agli stessi soggetti dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività.

2. Nell'ipotesi di cui al comma 1 i datori di lavoro:

a) cooperano all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto;

b) coordinano gli interventi di protezione e prevenzione dai rischi cui sono esposti i lavoratori, informandosi reciprocamente anche al fine di eliminare rischi dovuti alle interferenze tra i lavori delle diverse imprese coinvolte nell'esecuzione dell'opera complessiva.

2. Il datore di lavoro committente promuove la cooperazione ed il coordinamento di cui al comma 2.

3. Il datore di lavoro committente promuove la cooperazione ed il coordinamento di cui al comma 2, elaborando un unico documento di valutazione dei rischi che indichi le misure adottate per eliminare le interferenze. Tale documento è allegato al contratto di appalto o d'opera. Le disposizioni del presente comma non si applicano ai rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi.

3-bis. L'imprenditore committente risponde in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali ulteriori subappaltatori, per tutti i danni per i quali il lavoratore, dipendente dall'appaltatore o dal subappaltatore, non risulta indennizzato ad opera dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.

3-ter. Ferme restando le disposizioni in materia di sicurezza e salute del lavoro previste dalla disciplina vigente degli appalti pubblici, nei contratti di somministrazione, di appalto e di subappalto, di cui agli articoli 1559, 1655 e 1656 del codice civile, devono essere specificamente indicati i costi relativi alla sicurezza del lavoro. A tali dati può accedere, su richiesta, il rappresentante dei lavoratori di cui all'articolo 18 e le organizzazioni sindacali dei lavoratori”.

Le modifiche apportate dall'art. 3 della legge delega all'articolo 7 del D.Lgs. 626/94 (cui si affiancano gli obblighi introdotti dall'articolo 6 della medesima legge in materia di tessera di riconoscimento, *vedi punto successivo*) vanno dunque nella direzione:

- 1) da un lato di estendere alcuni istituti giuridici ideati ed applicati originariamente nell'ambito della sicurezza nei cantieri (v. D.Lgs. 494/96, decreto “Bersani”) all'ambito dell'appalto e del contratto d'opera, con la conseguenza di una rilevante estensione in termini di tutela;
- 2) dall'altro di responsabilizzare la figura del committente rendendolo epicentro della promozione degli adempimenti prevenzionistici.

¹ Da qui in poi le modifiche apportate dalla legge delega alle norme preesistenti sono segnalate con il carattere grassetto.

² Art. 1 comma 911 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) (G.U. n. 299 s.o. n. 244 del 27 dicembre 2006).

Per quanto riguarda l'apparato sanzionatorio, si noti che il terzo comma dell'articolo 7, che sostituisce il precedente, è corredato dalle sanzioni penali *preesistenti* previste dagli articoli 89 e seguenti a presidio dell'osservanza degli obblighi in esso contenuti.

TESSERA DI RICONOSCIMENTO PER IL PERSONALE DELLE IMPRESE APPALTATRICI E SUBAPPALTATRICI

(Art. 6 Legge Delega)

In base all'articolo 6 della legge delega:

- ✓ L'obbligo di munirsi della tessera di riconoscimento non riguarda solo i lavoratori delle ditte appaltatrici ma anche i lavoratori autonomi (contratto d'appalto e *contratto d'opera*);
- ✓ Le sanzioni sono amministrative, quindi non si ha applicazione del D.Lgs. 758/94;
- ✓ Le sanzioni previste per la mancanza di tesserino da parte del lavoratore sono comminate al datore di lavoro e sono cumulabili per ogni lavoratore che ne sia sprovvisto. In caso di negligenza del lavoratore che non esponga il tesserino, le sanzioni sono rivolte al lavoratore e sono all'incirca dimezzate rispetto a quelle del datore di lavoro.

Anche qui assistiamo all'estensione di un istituto giuridico previsto ed applicato nell'ambito della legislazione sulla sicurezza nei cantieri all'ambito dell'appalto e del subappalto.

IL RAPPRESENTANTE DEI LAVORATORI PER LA SICUREZZA (RLS)

(Art. 3 della Legge Delega, recante modifiche al D.Lgs. 626/94)

- Si riporta di seguito il "nuovo" articolo 18 del D.Lgs. 626/94, così come modificato dall'articolo 3 della legge delega:

Art. 18 Rappresentante per la sicurezza

"1. In tutte le aziende, o unità produttive, è eletto o designato il rappresentante per la sicurezza.

*2. Nelle aziende, o unità produttive, che occupano sino a 15 dipendenti il rappresentante per la sicurezza è eletto direttamente dai lavoratori al loro interno. Nelle aziende che occupano fino a 15 dipendenti il rappresentante per la sicurezza può essere individuato per più aziende nell'ambito territoriale ovvero del comparto produttivo. **Il rappresentante di cui al precedente periodo è di norma eletto dai lavoratori** .*

3. Nelle aziende, ovvero unità produttive, con più di 15 dipendenti il rappresentante per la sicurezza è eletto o designato dai lavoratori nell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda. In assenza di tali rappresentanze, è eletto dai lavoratori dell'azienda al loro interno.

4. Il numero, le modalità di designazione o di elezione del rappresentante per la sicurezza, nonché il tempo di lavoro retribuito e gli strumenti per l'espletamento delle funzioni, sono stabiliti in sede di contrattazione collettiva.

4-bis. L'elezione dei rappresentanti per la sicurezza aziendali, territoriali o di comparto, salvo diverse determinazioni in sede di contrattazione collettiva, avviene di norma in un'unica giornata su tutto il territorio nazionale, come individuata con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentite le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori. Con il medesimo decreto sono disciplinate le modalità di attuazione del presente comma.

5. In caso di mancato accordo nella contrattazione collettiva di cui al comma 4, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentite le parti, stabilisce con proprio decreto, da emanarsi entro tre mesi dalla comunicazione del mancato accordo, gli standards relativi alle materie di cui al comma 4. Per le amministrazioni pubbliche provvede il Ministro per la funzione pubblica sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

6. In ogni caso il numero minimo dei rappresentanti di cui al comma 1 è il seguente:

- a) un rappresentante nelle aziende ovvero unità produttive sino a 200 dipendenti;
- b) tre rappresentanti nelle aziende ovvero unità produttive da 201 a 1.000 dipendenti;
- c) sei rappresentanti in tutte le altre aziende ovvero unità produttive.

7. Le modalità e i contenuti specifici della formazione del rappresentante per la sicurezza sono stabiliti in sede di contrattazione collettiva nazionale di categoria con il rispetto dei contenuti minimi previsti dal decreto di cui all'art. 22, comma 7.”

- Si riporta di seguito il “nuovo” articolo 19 del D.Lgs. 626/94, così come modificato dall'articolo 3 della legge delega:

Art. 19 Attribuzioni del rappresentante per la sicurezza

“1. Il rappresentante per la sicurezza:

- a) *accede ai luoghi di lavoro in cui si svolgono le lavorazioni;*
- b) *è consultato preventivamente e tempestivamente in ordine alla valutazione dei rischi, alla individuazione, programmazione, realizzazione e verifica della prevenzione nell'azienda ovvero unità produttiva;*
- c) *è consultato sulla designazione degli addetti al servizio di prevenzione, all'attività di prevenzione incendi, al pronto soccorso, alla evacuazione dei lavoratori;*
- d) *è consultato in merito all'organizzazione della formazione di cui all'art. 22, comma 5;*
- e) *riceve le informazioni e la documentazione aziendale inerente la valutazione dei rischi e le misure di prevenzione relative, nonché quelle inerenti le sostanze e i preparati pericolosi, le macchine, gli impianti, l'organizzazione e gli ambienti di lavoro, gli infortuni e le malattie professionali;*
- f) *riceve le informazioni provenienti dai servizi di vigilanza;*
- g) *riceve una formazione adeguata, comunque non inferiore a quella prevista dall'art. 22;*
- h) *promuove l'elaborazione, l'individuazione e l'attuazione delle misure di prevenzione idonee a tutelare la salute e l'integrità fisica dei lavoratori;*
- i) *formula osservazioni in occasione di visite e verifiche effettuate dalle autorità competenti;*
- l) *partecipa alla riunione periodica di cui all'art. 11;*
- m) *fa proposte in merito all'attività di prevenzione;*
- n) *avverte il responsabile dell'azienda dei rischi individuati nel corso della sua attività;*
- o) *può fare ricorso alle autorità competenti qualora ritenga che le misure di prevenzione e protezione dai rischi adottate dal datore di lavoro e i mezzi impiegati per attuarle non sono idonei a garantire la sicurezza e la salute durante il lavoro.*

2. *Il rappresentante per la sicurezza deve disporre del tempo necessario allo svolgimento dell'incarico senza perdita di retribuzione, nonché dei mezzi necessari per l'esercizio delle funzioni e delle facoltà riconosciutegli.*

3. *Le modalità per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1 sono stabilite in sede di contrattazione collettiva nazionale.*

4. *Il rappresentante per la sicurezza non può subire pregiudizio alcuno a causa delle svolgimento della propria attività e nei suoi confronti si applicano le stesse tutele previste dalla legge per le rappresentanze sindacali.*

5. *Il datore di lavoro è tenuto a consegnare al rappresentante per la sicurezza, su richiesta di questi e per l'espletamento della sua funzione, copia del documento di cui all'articolo 4, commi 2 e 3,³ nonché del registro degli infortuni sul lavoro di cui all'articolo 4, comma 5, lettera o).*

5-bis. *I rappresentanti territoriali o di comparto dei lavoratori, di cui all'articolo 18, comma 2, secondo periodo, esercitano le attribuzioni di cui al presente articolo con riferimento a tutte le unità produttive del territorio o del comparto di rispettiva competenza. ”*

³ Il documento di valutazione dei rischi.

Riguardo alla opportuna e positiva esplicitazione del **diritto dell'RLS di ricevere materialmente il documento di valutazione dei rischi**, mediante l'introduzione di una norma finalizzata ad eliminare definitivamente le resistenze su tale punto, va detto che in ogni caso **l'obbligatorietà da parte del datore di lavoro di tale consegna era già stata affermata a più riprese dalla magistratura in applicazione delle norme già presenti nel nostro ordinamento a partire dall'emanazione del D.Lgs. 626/94.**⁴

Basti citare per tutte, come ci ricorda Rolando Dubini⁵, la sentenza del Tribunale di Pisa del 7 marzo 2003 ed un parere della Procura della Repubblica di Milano del 29 gennaio 1998 in cui si legge che *“tenuto conto del ruolo effettivo e non meramente formale del RLS...lo stesso abbia diritto alla materiale consegna dei documenti”*.

DISPOSIZIONI PER IL CONTRASTO AL LAVORO IRREGOLARE E PER LA TUTELA DELLA SICUREZZA DEI LAVORATORI

(Art. 5 Legge Delega)

A livello legislativo **si prosegue sulla strada del binomio sicurezza-regolarità, già avviato dal decreto “Bersani”** che ha introdotto disposizioni che hanno allo stesso tempo sia la finalità di contrastare il lavoro nero che di promuovere la sicurezza sui luoghi di lavoro.

L'articolo 5 della Legge Delega, in particolare, prevede che, fermo restando quanto previsto dall'articolo 36-*bis* del Decreto Bersani, il personale ispettivo del Ministero del Lavoro, anche su segnalazione delle amministrazioni pubbliche, può adottare *provvedimenti di sospensione di un'attività imprenditoriale*:

- in caso di impiego di *personale non risultante dalle scritture* o da altra documentazione obbligatoria *in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori* regolarmente occupati
- o in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento *dell'orario di lavoro* (D.Lgs. 66/2003);
- o di gravi e reiterate *violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza* sul lavoro.

Al provvedimento di sospensione consegue poi un'ulteriore conseguenza. L'adozione di tale provvedimento viene infatti comunicata alle competenti amministrazioni ai fini dell'emanazione da parte di queste di un *provvedimento interdittivo alla contrattazione con le p.a. e alla partecipazione a gare pubbliche* di durata pari alla sospensione nonché per un ulteriore periodo di tempo soggetto ad un tetto minimo e ad un tetto massimo previsto dalla legge.⁶

Il provvedimento di sospensione è soggetto a revoca nel caso ricorrano le condizioni previste dal secondo comma dell'articolo 5 della legge delega.

RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA DELLE PERSONE GIURIDICHE: D.LGS. 231/2001

(Art. 9 Legge Delega)

L'articolo 9 della legge delega prevede l'applicazione ai reati di omicidio colposo e lesioni colpose commessi in violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro, delle disposizioni sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231.

⁴ V. artt. 4 comma 5 lett. m) e 19, commi 1, lett. e) e 5 D.Lgs. 626/94.

⁵ In Dossier Ambiente n. 73, *Guida Tecnico-giuridica alla normativa sulla salute e sicurezza sul lavoro*, Parte Prima, 2006, p. 167 e ss.

⁶ Tale ulteriore periodo di tempo non può essere inferiore al doppio della durata della sospensione e comunque non superiore a due anni.

Il D.Lgs. 231/2001 che ha introdotto più di cinque anni or sono la punibilità del soggetto collettivo quale responsabile dei fatti illeciti ad esso riconducibili, superando il tradizionale principio secondo il quale “*societas delinquere et puniri non potest*” .

Tale decreto, che non intacca né contrasta in alcun modo il principio contenuto nell’art. 27 della Costituzione secondo cui la responsabilità penale è personale, contiene **sanzioni di natura pecuniaria e di carattere interdittivo** comminate nei confronti delle persone giuridiche che risultino responsabili degli illeciti commessi da coloro che operano al loro interno.

Le sanzioni sono comminate allorché non siano predisposti ed adottati, da parte della società, gli appositi modelli di organizzazione e gestione i cui contenuti sono espressamente previsti dagli articoli 6 e 7 del decreto.

Secondo la giurisprudenza, “*i modelli debbono necessariamente rispondere alle esigenze previste dal comma 2 dell’art. 6 citato, ovverosia individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati (nell’ipotesi evidentemente di predisposizione dei modelli prima della commissione del fatto, come prevede l’art. 6), prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l’attuazione delle decisioni dell’ente in relazione ai reati da prevenire, prevedere l’istituzione di un organismo di vigilanza deputato a verificarne il buon funzionamento, individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati, prevedere specifici obblighi di informazione nei confronti dell’organismo deputato a vigilare sul funzionamento e sull’osservanza dei modelli e, infine, introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello organizzativo [...].*”

(Ordinanza del GIP presso il Tribunale di Roma del 4 aprile 2003.)

Le **sanzioni pecuniarie** individuate nel decreto hanno funzione prevalentemente repressiva mentre **quelle interdittive**, applicabili ai casi più gravi, sono finalizzate ad evitare una futura ulteriore condotta illecita.

Ai sensi dell’art. 9 del D.Lgs. 231/2001:

Le **sanzioni per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato** sono:

- a) la sanzione pecuniaria;
- b) le sanzioni interdittive;
- c) la confisca;
- d) la pubblicazione della sentenza.

Le **sanzioni interdittive** sono:

- a) l’interdizione dall’esercizio dell’attività;
- b) la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell’illecito;
- c) il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio;
- d) l’esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l’eventuale revoca di quelli già concessi;
- e) il divieto di pubblicizzare beni o servizi.

Per l’illecito amministrativo dipendente da reato si applica sempre **la sanzione pecuniaria**.

La sanzione pecuniaria viene applicata per quote in un numero non inferiore a cento né superiore a mille.

Nella commisurazione della sanzione pecuniaria il giudice determina il numero delle quote tenendo conto della gravità del fatto, del grado della responsabilità dell’ente nonché dell’attività svolta per eliminare o attenuare le conseguenze del fatto e per prevenire la commissione di ulteriori illeciti.

Le **sanzioni interdittive** si applicano in relazione ai reati per i quali sono espressamente previste, quando ricorre almeno una delle seguenti condizioni:

- a) l'ente ha tratto dal reato un profitto di rilevante entità e il reato è stato commesso da soggetti in posizione apicale ovvero da soggetti sottoposti all'altrui direzione quando, in questo caso, la commissione del reato è stata determinata o agevolata da gravi carenze organizzative;
- b) in caso di reiterazione degli illeciti.

Le sanzioni interdittive hanno una durata non inferiore a tre mesi e non superiore a due anni.

In pratica, il D.Lgs. 231/2001 ha configurato “la responsabilità dell’ente per il fatto commesso dalla persona fisica, quando la realizzazione di quel fatto sia *in qualche modo* rimproverabile alla persona giuridica. [...]”

Ciò è stato fatto attraverso la previsione di **criteri di imputazione** che consentono di riferire alla persona giuridica il reato commesso dall’autore materiale – e già *proprio* dell’ente sul piano oggettivo dell’**interesse o del vantaggio** – quale conseguenza di un **difetto di organizzazione**, che si risolve nell’**omesso controllo sull’operato dei dirigenti o dipendenti**, nonché nella **mancata adozione di validi ed efficaci protocolli di comportamento aziendale**.

In questo modo **la colpa dell’ente collettivo è costruita sul modello** che i tedeschi chiamano “**colpa di organizzazione**” che, nella sua accezione garantista, si traduce nell’impossibilità di applicare la sanzione alla persona giuridica, qualora non si riesca a **dimostrare tali carenze strutturali ed organizzative**, **sulle quali poggia il giudizio di “rimproverabilità”**, che esprime **l’essenza**” della colpevolezza dell’organismo collettivo.”⁷

Il comma 2 del medesimo articolo individua poi il **campo di applicazione soggettivo** del decreto, prevedendo che “*le disposizioni in esso previste si applicano agli enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica*”.

Ai sensi dell’art. 5, inoltre, **presupposto per la punibilità dell’ente** è che il **reato sia stato commesso nell’interesse o a vantaggio dell’ente stesso**.

L’ente non risponde se l’autore del reato ha agito nell’interesse esclusivo proprio o di terzi.

⁷ F. Storelli, *L’illecito amministrativo da reato degli enti nell’esperienza giurisprudenziale*, ITAedizioni, 2001, p. 3 e ss.