

---

## **La responsabilità amministrativa degli enti a seguito di reati in materia di salute e sicurezza sul lavoro (art. 25-septies D.Lgs. 231/2001)**

**(Intervento di Anna Guardavilla a Stresa, 18 novembre 2015)**

Con l'entrata in vigore dell'articolo 9 della legge n. 123/2007<sup>1</sup>, il legislatore ha previsto *“l'applicazione ai reati di omicidio colposo e lesioni personali colpose gravi e gravissime 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”*, mediante l'introduzione all'interno di tale decreto dell'**articolo 25-septies**.

L'anno seguente l'art. 9 della legge 123/2007 è stato implicitamente abrogato e sostituito dall'art.300 del D.Lgs. 81/2008 che, pur modificando il numero di quote e alcuni termini relativi alle sanzioni interdittive, ha però confermato la scelta estensiva e applicativa del regime della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche agli infortuni sul lavoro e alle malattie professionali rientranti nell'ambito di applicazione previsto dall'art. 25-septies del D.Lgs. 231/01.

Dunque tra i c.d. “reati presupposto” contemplati dal D.Lgs. 231/2001 sono stati inseriti, a partire dal 25 agosto 2007, i reati di:

- omicidio colposo aggravato dall'inosservanza delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro (art. 589 c.p.);
- lesioni personali colpose *gravi e gravissime* commesse con inosservanza delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro (art. 590 c.p.).<sup>2</sup>

Il **livello sanzionatorio** previsto per l'azienda a seguito di reati in materia di salute e sicurezza commessi dalla persona fisica è piuttosto alto, potendo raggiungere anche il livello massimo previsto dal decreto 231/01 ovvero quello delle mille quote.

La sentenza di primo grado sul caso Thyssen (**Trib. Torino, Corte d'Assise, 15 aprile 2011**) spiega per quale motivo le sanzioni per l'azienda previste dal 231 in relazione ai reati “colposi” di salute e sicurezza sul lavoro siano addirittura più elevate di quelle previste per i reati “dolosi”, sottolineando quanto segue: *“le sanzioni non sono di natura penale; proprio il criterio seguito dal legislatore nel determinare le sanzioni a carico dell'ente ne disvelano la diversa natura e, in forza di questa, l'intrinseca «ragionevolezza» nel parametrarle diversamente rispetto alle pene previste per la persona fisica.*

*Se infatti per quest'ultima l'elemento soggettivo doloso è intrinsecamente più grave e quindi prevede pene più severe, la diversità della responsabilità dell'ente rimane indifferente all'elemento soggettivo della persona fisica e si concentra invece sulla maggiore gravità della responsabilità dell'ente quando, pur trattandosi di reato colposo, esso - come nel caso dell'art. 25-septies - riguarda la normale, quotidiana attività dello stesso ente, sia quindi “logicamente” collegato alla sua organizzazione e gestione, come senz'altro è il rispetto della normativa antinfortunistica”.*

**L'articolo 30 del D.Lgs. 81/2008** ha previsto una specifica disciplina avente ad oggetto i modelli di organizzazione e gestione in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

---

<sup>1</sup> Il 25 agosto 2007.

<sup>2</sup> Articoli 589 e 590 cod. pen. così come modificati dal D.L. 23 maggio 2008 n. 92 (G.U. n. 122 del 26 maggio 2008).

---

**Analizziamo ora l'art. 30 D.Lgs. 81/08 punto per punto con particolare riguardo alla sua applicazione e ai profili di criticità nelle aziende chimiche.**

Anzitutto - stabilisce la norma - deve essere assicurato *un sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici* previsti dalla normativa prevenzionale (elencati dall'art. 30 c. 1) nonché ulteriori obblighi specificatamente indicati dal medesimo comma 1 dell'art. 30 (es. *“le periodiche verifiche dell'applicazione e dell'efficacia delle procedure adottate”*) e devono essere predisposti *idonei sistemi di registrazione dell'avvenuta effettuazione di tali attività* (art. 30 c.1 e 2 D.Lgs. 81/08).

Si tratta dunque di formalizzare tutte le procedure inerenti le materie elencate al comma 1 dell'art. 30 e di far sì che il sistema di controllo garantisca l'esecuzione di tali attività. Nel caso di una impresa chimica, dunque, presupposto ineludibile per porre le basi di quello che potrà essere riconosciuto (secondo l'apprezzamento del magistrato) come un idoneo modello organizzativo è l'adempimento di tutti gli obblighi previsti dal Capo I del titolo IX (Sostanze pericolose – Protezione da agenti chimici) in termini di valutazione del rischio chimico (art. 223) e relative misure di prevenzione e protezione (artt. 224 e 225), informazione e formazione (art. 227), sorveglianza sanitaria (art. 229), consultazione (231) etc., in aggiunta a quanto prescritto dalle norme generali (Titolo I D.Lgs. 81/08) e dalle ulteriori prescrizioni specifiche (titoli specifici ed eventuali norme esterne al D.Lgs. 81/08).

Tali attività, dopo essere state effettivamente attuate, andranno rigorosamente registrate (es. registri di formazione e informazione, formalizzazione dell'effettuato aggiornamento delle misure, verbali di consultazione, verbali di consegna dei DPI, verbali di coordinamento, registrazione delle attività di sorveglianza sanitaria etc...).

Fondamentale è poi la previsione da parte del modello, *per quanto richiesto dalla natura e dimensioni dell'organizzazione e dal tipo di attività svolta, di un'articolazione di funzioni che assicuri le competenze tecniche e i poteri necessari per la verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio, nonché un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello* (art. 30 c. 3 D.Lgs. 81/08).

È chiaro che l'introduzione di un modello che preveda questi requisiti non può prescindere da un **riordino chiaro e puntuale del sistema delle deleghe di funzioni** che sia coerente con l'assetto delle responsabilità gestionali ed organizzative.

Nella predisposizione di tale articolazione di funzioni in una impresa chimica, non bisogna dimenticare che *le competenze tecniche e i poteri necessari per la verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio* non devono essere finalizzate solo al **controllo del rischio** per i dipendenti ma **anche per i terzi** cui vengano affidati dei lavori non solo all'interno dell'azienda ma anche nell'ambito del ciclo produttivo della stessa.

Lo stesso vale per il *sistema disciplinare* nell'ambito di una impresa chimica che affidi lavori in esterno (di manutenzione, trasporto sostanze etc.), che deve riguardare non solo i soggetti interni ma anche gli appaltatori, le imprese affidatarie, i subappaltatori, i lavoratori autonomi etc.

Questo concetto è stato molto ben chiarito e sottolineato dalla sentenza del **Tribunale di Trani 11 gennaio 2010 (udienza 26 ottobre 2009), pronunciata sul caso Molfetta**, che ha fornito preziose indicazioni in merito all'idoneità o meno dei modelli organizzativi di cui al D.Lgs. 231/01 per reati di omicidio colposo e lesioni colpose commessi con violazione di norme di salute e sicurezza sul lavoro, e in particolare con riferimento al rischio legato all'affidamento in esterno dell'attività di trasporto di sostanze chimiche:

---

*“Ebbene, leggendo le pagine [...] che si occupano dei reati di cui all’art. 25-septies nel modello adottato dalla X, si apprezza una gravissima lacuna, che attiene proprio a situazioni di rischio come quella verificatasi nella vicenda penale in discussione.*

*Il sistema predisposto nel documento non prende in considerazione i rischi derivanti dai contatti che la società può avere seguendo le stesse modalità decisionali ed esecutive che hanno portato alla verifica degli eventi letali nel caso in esame.*

*L’impianto del modello non considera che, allorquando non siano coinvolti soggetti dipendenti della X, sia necessario adottare in ogni modo cautele e regole per evitare che dipendenti di terzi possano subire lesioni o perdere la vita per infrazioni commesse dai loro datori di lavoro nel movimentare, nel gestire o nel trattare mezzi di trasporto contenenti sostanze pericolose, anche se rimaste in via residuale, gestite dalla stessa società di trasporto.*

*È chiaro che il controllo dei rischi non può esaurirsi nell’ambito della struttura organizzativa ed aziendale della società in questione, ma deve essere esteso anche all’osservanza delle medesime regole da parte dei soggetti che entrano, direttamente o indirettamente, in contatto con le sostanze chimiche, detenute proprio nei mezzi di trasporto gestiti dalla X.*

*L’anello debole della catena operativa che ha portato agli eventi tragici non è chiaramente analizzato e di conseguenza la fragilità del sistema manifestatasi in tutta evidenza nel caso in esame non è stata scardinata debitamente nel modello presente in atti.*

*Nella fattispecie che ci occupa, infatti, l’inosservanza delle regole, tecniche e sociali, di tipo antinfortunistico presso la W. si è sovrapposta alle responsabilità colpose degli operatori della X che hanno permesso l’affidamento del pericoloso lavoro a quella inadeguata società per il tramite della Y.”*

Dunque la presenza e la concreta applicazione di rigorose procedure per la **verifica dell’idoneità tecnico-professionale dei fornitori, appaltatori, autonomi etc.** non in valore assoluto ma, come richiede l’art. 26 D.Lgs. 81/08, *“in relazione ai lavori da affidare”* è un presupposto ineludibile per poter garantire una adeguata gestione dei “contatti rischiosi” che si creano con l’affidamento di attività in esterno.

Per quanto riguarda poi le **procedure per l’affidamento di lavori in esterno**, nel punto a ciò dedicato, la sentenza del Tribunale di Trani sottolinea:

*“vista l’impostazione del depositato modello organizzativo e gestionale verso uno schema essenzialmente ed esclusivamente diretto a prevenire infortuni dei propri dipendenti o di soggetti presenti nel proprio ambiente, deve constatarsi che nel medesimo atto non sia stata prevista alcuna*

*1 - specifica procedura per assicurare il passaggio di informazioni sui rischi dei prodotti pericolosi nelle relazioni commerciali con altre società che potrebbero essere chiamate, anche per il tramite di altri affidatari, ad operare servizi di qualunque genere nell’interesse della medesima società.*

*2 - procedura standard di tipo decisionale per una corretta individuazione di soggetti giuridici esterni in grado di assicurare, sul piano negoziale, imprenditoriale e legale, tutti i tipi di servizi nel settore specialistico della chimica al fine di evitare pregiudizi ai dipendenti di tali terzi in luoghi di lavoro non direttamente controllati dalla X.*

*3 - la basilare previsione di protocolli operativi atti a garantire un’attività di controllo preventivo dell’esistenza dei presidi antinfortunistici e del loro corretto uso negli impianti aziendali di terzi, i cui dipendenti possono essere sollecitati a prestare attività rischiose a favore della X nel settore chimico.*

*4 - la previsione di strumenti atti a garantire simili risultati di generale sicurezza sul lavoro, ad esempio con l’obbligo di inserimento di clausole contenenti sanzioni contrattuali a carico di terzi che potrebbero essere inadempienti rispetto agli obiettivi comuni prefissi oppure con*

---

*l'adozione negoziale di poteri ispettivi sull'andamento delle attività nelle aziende esterne, onde verificare direttamente l'osservanza delle norme di prevenzione, specificamente concernenti il lavoro affidato.*"

Con riferimento a quest'ultimo punto 4, è chiaro infatti che il sistema disciplinare che deve essere garantito deve poter essere efficace non solo verso i dipendenti ma anche verso i soggetti esterni nei confronti dei quali possono essere previste ed applicate *sanzioni contrattuali quali clausole risolutive espresse da poter far valere di fronte alle inadempienze riscontrate* o possono essere adottati in via negoziale quei "*poteri ispettivi sull'andamento delle attività*" citati dalla sentenza.

Con riferimento all'art. 30 c. 5 D.Lgs.81/08, si tenga presente altresì che **la presunzione di conformità** (presunzione relativa, giuridicamente rientrante nella categoria delle presunzioni *iuris tantum*) che viene prevista al comma 5 dell'articolo 30 tra i modelli di organizzazione, gestione e controllo di cui al D.Lgs. 231/2001 e i **sistemi di gestione** per la salute e sicurezza sul lavoro incontra il limite oggettivo delle "*parti corrispondenti*"; essa non sarà pertanto applicabile ad aspetti, quali ad esempio la predisposizione e l'attuazione di un sistema disciplinare o l'istituzione dell'Organismo di vigilanza deputato a vigilare sul modello organizzativo, che non sono contemplati tra i requisiti del sistema di gestione.

Merita poi un approfondimento, essendo di grande interesse sotto il profilo giuridico, il terzo comma dell'art.16 D.Lgs. 81/2008 (che comporta delle ricadute importanti in ordine alla responsabilità della persona fisica – datore di lavoro), ai sensi del quale "**la delega di funzioni non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite.**

*L'obbligo di cui al primo periodo si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'articolo 30, comma 4*".

Tale disposizione ha sostituito quella - corrispondente - contenuta nella versione originaria del D.Lgs. 81/08, che prevedeva che "*la vigilanza si esplica anche attraverso i sistemi di verifica e controllo di cui all'articolo 30, comma 4*".

Nella formulazione attuale, dunque, l'adozione ed efficace attuazione di un modello organizzativo *ex* D.Lgs. 231/01 che preveda, oltre agli altri requisiti elencati nell'art. 30 D.Lgs. 81/08, anche "*un idoneo sistema di controllo sull'attuazione del medesimo modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate*"<sup>3</sup>, è tale da far presumere l'adempimento dell'obbligo di vigilanza in capo al soggetto delegante sul corretto espletamento delle attività delegate, obbligo che così "*si intende assolto*".

Si è passati pertanto da una precedente previsione che indicava il sistema di controllo adottato nell'ambito di un modello organizzativo e avente le caratteristiche definite dal quarto comma dell'art. 30 quale possibile modalità per l'adempimento dell'obbligo di vigilanza sull'attività del delegato ("*si esplica anche...*"), ad una vera e propria presunzione tale da poter esimere il datore di lavoro, al ricorrere di tale presupposto, da eventuali responsabilità per la violazione dell'art. 16 comma 3 D.Lgs. 81/08 ("*si intende assolto...*").

---

<sup>3</sup> Tale comma (4 dell'art. 30 D.Lgs. 81/08) prosegue poi prevedendo che "*il riesame e l'eventuale modifica del modello organizzativo devono essere adottati, quando siano scoperte violazioni significative delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro, ovvero in occasione di mutamenti nell'organizzazione e nell'attività in relazione al progresso scientifico e tecnologico.*"

---

Con l'**ordinanza 8 marzo 2012, il Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Milano**, nel sancire la legittimità costituzionale degli articoli 5 e 25-*septies* D.Lgs. n. 231 del 2001, si è soffermato nella riflessione su alcuni aspetti relativi alla responsabilità d'impresa per reati di salute e sicurezza sul lavoro, che vale la pena sottolineare.

In ordine al tipo di responsabilità prevista dal D.Lgs. 231/01, il GIP precisa che la natura punitiva della stessa la "avvicina" a quella penale, ma non la "fa coincidere" con essa.

E prosegue: *"in ciò si inserisce la constatazione, di per sé banale, a termini della quale l'ente è un corpus collettivo [...], perché, per muoversi nel mondo, non già soltanto della realtà giuridica (cui appartiene in quanto creazione del diritto), ma materiale, ove esercita un'attività economicamente rilevante (impiegando forze produttive umane e materiali per la realizzazione di un prodotto o servizio), abbisogna delle persone fisiche; tuttavia le **modalità di organizzazione delle persone fisiche**, si badi: sia sotto il profilo della **previsione dei ruoli** e sia anche sotto quello dell'attribuzione degli stessi a taluna o a tal'altra persona fisica (a sua volta individuata a seguito di un procedimento di selezione), sono autonomamente decise ed attuate da nessun altro che dall'ente medesimo."*

E l'ordinanza prosegue con un interessante discorso che parte dalla "radice" della questione del rapporto tra l'autonomia organizzativa di cui gode l'ente e l'esigenza che esso si doti di un modello di organizzazione, facendo una ricognizione delle previsioni già presenti nel quadro normativo (in particolare nel codice civile) che regolano l'esercizio in forma organizzata dell'attività di impresa: *"l'ente gode di autonomia organizzativa e ne gode per esercitare un'attività economicamente rilevante, tipicamente l'attività d'impresa, che è libera nei fini ma anche nelle forme, dacché l'art. 2082, nello statuire che l'"attività economica" è "organizzata", tuttavia non reca la prescrizione di alcun modello, rimandando alle altre previsioni codicistiche per l'esercizio in forma organizzata dell'attività d'impresa, che del pari descrivono i centri d'imputazione alla stregua di "involucri" nondimeno "aperti" alle più disparate forme di contenuto."* [Il riferimento, come esplicitato nell'ordinanza, è ai seguenti articoli del codice civile: 1655 sull'appalto, 2135 sull'imprenditore agricolo, 2195 sull'estensione del regime delle imprese commerciali alle altre imprese previste dalla norma, 2238 sulle professioni intellettuali, 2247 sulle società]."

La responsabilità dell'ente è dunque, secondo il Tribunale, una *"responsabilità di organizzazione"*, in quanto *"il proprium dell'ente è l'organizzazione ed anzi un'organizzazione libera e sotto il profilo della strutturazione (con la previsione di un modello decisionale centrale e verticistico, che si dipana a cascata sui livelli inferiori mediante perimetrazione progressiva di poteri, doveri e facoltà; ovvero multicentrico e puntiforme, con il coordinamento di plurimi centri di potere in sé eguali ma distinti per competenze) e sotto il profilo dell'individuazione di ruoli ed attribuzioni (con l'inserimento in un dato ruolo di un preciso soggetto)."*

E il Giudice prosegue analizzando la questione relativa al requisito della sussistenza dell'interesse o vantaggio: *"la responsabilità dell'ente è una responsabilità di organizzazione per un reato commesso "nel suo interesse o a suo vantaggio", laddove si sottolinea – e questo è un aspetto molto interessante – che "la lettera della disposizione [art. 5 D.Lgs. 231/01, n.d.r.] neppure richiede che l'ente ritragga alcun interesse o alcun vantaggio dalla commissione del reato, atteso che il reato esige la commissione in sé nell'interesse dell'ente o a suo vantaggio, ma non anche che l'interesse o il vantaggio si realizzino in capo all'ente."*

Con particolare riferimento ai reati colposi di salute e sicurezza sul lavoro, il GIP di Milano

---

precisa che “non occorre che l'autore delle fattispecie colpose di omicidio o lesioni abbia voluto cagionare la morte o la lesione del lavoratore: richiederlo sarebbe assurdo; né occorre che la morte o le lesioni costituiscano di per sé un interesse o un vantaggio per l'azienda: richiederlo sarebbe ancor più assurdo.”

Infatti, prosegue il GIP, “occorre, invece, che detto autore abbia violato, consapevole di farlo, le norme di sicurezza e, in tal guisa, cagionato la morte o le lesioni per la necessità di contenere i costi produttivi, o risparmiare sulle misure di sicurezza, o accelerare i tempi o i ritmi di lavoro, o aumentare la produttività, o, puramente e semplicemente, aderire ad una certa politica aziendale, fatta di omissioni di investimenti in punto di sicurezza nell'ambito, come accade di frequente, di rami produttivi destinati all'abbandono.”

Pertanto, tale responsabilità va categorizzata in maniera autonoma rispetto a quella penale dell'autore del reato, trattandosi di una responsabilità di organizzazione, che in particolare “si declina”, secondo il Giudice, “in tre species:

a. **responsabilità di programmazione e pianificazione.** Impinge sulla strutturazione interna, che enuclea livelli di comando diversi a fronte di diverse responsabilità, in corrispondenza con i singoli snodi in cui l'attività d'impresa si peculiarizza;

b. **responsabilità di gestione.** Riguarda l'attività economica in movimento, i.e. nel suo esercizio dinamico;

c. **la responsabilità di controllo e vigilanza.** Completa il cerchio, perché, a fronte della previsione, a priori, di regole e discipline, è necessario che sussista un apparato idoneo a verificare che le cose funzionino nel modo in cui devono (rectius, dovrebbero) funzionare.”

Tale concetto è stato ripreso da **Corte d'Appello di Palermo, Sez. III Pen., 26.6.2013 n. 2892**, che ha precisato che “in caso di colpa organizzativa dell'Ente, questi “ne risponderà alla collettività intera [...]. La sua responsabilità è, per così dire, di secondo grado: una volta individuato un reato, secondo le regole del diritto penale, imputabile a una persona fisica [...] si prenderà atto che egli ha agito nell'interesse dell'ente” e quindi “l'ente risponde per l'effetto dell'inserimento di quella persona fisica in uno specifico ruolo che quell'organizzazione prevede.”

Secondo questa sentenza, la responsabilità prevista dal Decreto 231/01 si configura “non solo in quanto responsabilità di programmazione e pianificazione e di gestione, ma ancor di più come responsabilità di controllo e vigilanza, come previsione di regole, discipline e prassi, che costituiscano un apparato di norme interne idoneo al corretto perseguimento dei fini che quell'organizzazione si è prefissata”.

Per quanto attiene, infine, alla vigilanza, **la mancata autonomia ed indipendenza dell'Organismo di Vigilanza va ad impattare anche sul requisito della “efficace attuazione del modello”.**

Nella sentenza di Cassazione sul caso Thyssen (**Cassazione Penale, Sez. Unite, 18 settembre 2014, n. 38343**), ad esempio, “il modello organizzativo non è stato mai efficacemente adottato, per via dell'inidoneità dell'ing. Ca. [RSPP, n.d.r.] a svolgere il ruolo critico previsto dalla legge. Si confuta la tesi che evoca le innovazioni normative in ordine alla composizione del'ODV, posto che esse non mettono in crisi la primaria istanza di indipendenza dell'organo.”