



COMITATO PARITETICO TERRITORIALE
PER LA PREVENZIONE INFORTUNI, L'IGIENE E L'AMBIENTE DI LAVORO
PER LA PROVINCIA DI PADOVA

Mario Gallo



L'ASSEVERAZIONE DEL MOG E LE RESPONSABILITA' DELL'IMPRESA: NATURA, EFFETTI, CRITICITA' E PROSPETTIVE

Mario GALLO

Professore a contratto di Diritto del Lavoro nell'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale – Collaboratore delle riviste «Ambiente & Sicurezza» e «Guida al lavoro» de Il Sole 24 Ore

Padova, 28 novembre 2014

mario.gallo13@tin.it



**Profili generali della responsabilità dell'impresa
e inquadramento sistematico**

**Requisiti generali del modello organizzativo e di gestione
e il regime speciale per la sicurezza
(artt.30-51 DLgs.81/2008)**

Certificazione del SGSSL: un caso di studio su cui riflettere

L'asseverazione e il rapporto con la certificazione

**Considerazioni conclusive e prospettive per una riforma del modello
prevenzionale del D.Lgs. n.81/2008**





COMITATO PARITETICO TERRITORIALE
PER LA PREVENZIONE INFORTUNI, L'IGIENE E L'AMBIENTE DI LAVORO
PER LA PROVINCIA DI PADOVA

Mario Gallo



1. Profili generali della disciplina del D.Lgs. n.231/2001 e inquadramento sistematico



Considerazioni introduttive e breve excursus normativo

- L'art. **27 Cost.** stabilisce il principio in base al quale la **responsabilità penale è personale**; pertanto, la stessa non è configurabile in capo alle persone giuridiche (società e enti in genere) in quanto ***societas delinquere non potest***
- Con l'emanazione del **D.Lgs. 8 giugno 2001, n.231**, tale principio pur rimanendo (almeno formalmente) intatto ha comportato l'introduzione del nostro ordinamento la responsabilità amministrativa degli **enti** in dipendenza della commissione di **reati previsti dal c.d. "catalogo"** (Art.1)



Considerazioni introduttive e breve excursus normativo

- La **legge n.127/2007** (c.d. legge delega per la riforma della disciplina in materia di sicurezza) nella seconda parte ha **ampliato il catalogo dei c.d. "reati presupposto"** inserendo anche quello delle **lesioni gravi e gravissime e l'omicidio colposo** conseguenti alla violazione delle **norme antinfortunistiche** (art. 589 – 590 c.p.)
- Dopo un acceso dibattito il legislatore ha introdotto nel **D.Lgs. n.81/2008** la c.d. "**norma paracadute**", fissando così specifici requisiti per il **modello esimente dalla responsabilità amministrativa** dipendente dai reati in materia di salute e sicurezza sul lavoro
- Il **D.Lgs. n.106/2009** ha introdotto l'**asseverazione dei SGSL**: si può parlare, quindi, di regime speciale per la sicurezza



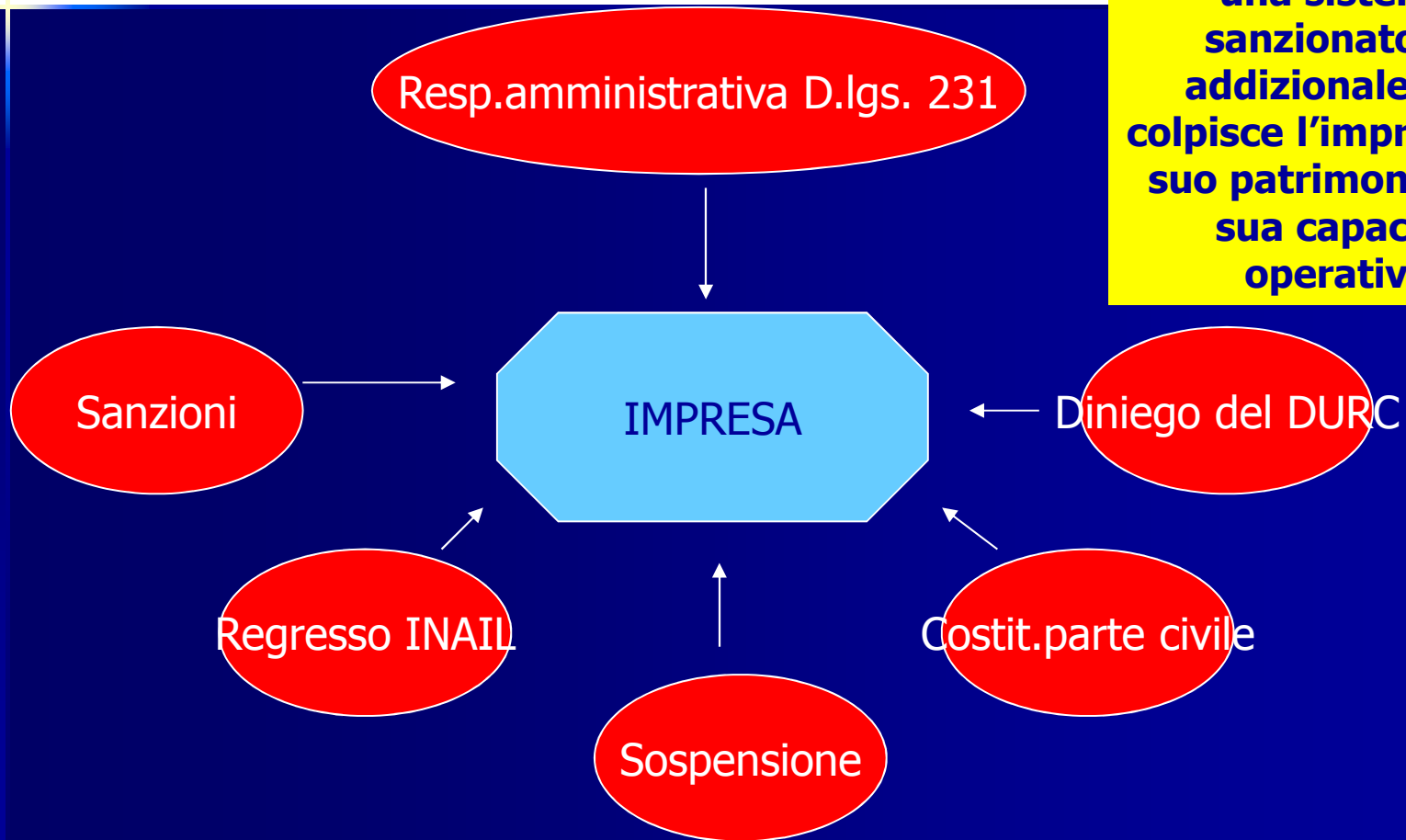
COMITATO PARITETICO TERRITORIALE
PER LA PREVENZIONE INFORTUNI, L'IGIENE E L'AMBIENTE DI LAVORO
PER LA PROVINCIA DI PADOVA

Mario Gallo



Il sistema sanzionatorio generale

Si tratta quindi di una sistema sanzionatorio addizionale che colpisce l'impresa nel suo patrimonio e la sua capacità operativa



Fronti di esposizione del datore e dell'impresa



COMITATO PARITETICO TERRITORIALE
PER LA PREVENZIONE INFORTUNI, L'IGIENE E L'AMBIENTE DI LAVORO
PER LA PROVINCIA DI PADOVA

Mario Gallo



Effetti del regime del D.Lgs. n.231/2001

- La responsabilità **solo formalmente è amministrativa**, ma di fatto **penale per le modalità di accertamento e per la gravità delle sanzioni**
- Si ha il superamento della concezione della **unicità** della responsabilità penale personale:

Responsabilità penale del reo  responsabilità amministrativa dell'ente

Senza l'adozione del Modello Organizzativo idoneo a prevenire il reato catalogato, in presenza di commissione di un reato presupposto, l'ente è sempre sanzionato (Cass.n.36083/2009).



- **Enti** forniti di personalità giuridica e società e associazioni anche se ne sono prive come ad esempio:
 - **Società di capitali (SrL SpA)**
 - **Società di persone (SaS, SnC, società semplici)**
 - **Società cooperative (sociali, a mutualità prevalente e non)**
 - **Enti pubblici economici**
 - **Associazioni**
 - **Imprese individuali ? (*In senso affermativo Cass. pen. sez. III, 20 aprile 2011, n. 15657*)**



COMITATO PARITETICO TERRITORIALE
PER LA PREVENZIONE INFORTUNI, IGIENE E L'AMBIENTE DI LAVORO
PER LA PROVINCIA DI PADOVA

Mario Gallo



La sussistenza dell'interesse o vantaggio

Condizione per la sussistenza della responsabilità della società

La responsabilità dell'impresa sussiste qualora sia dimostrato (onere a carico del P.M.) l'interesse o vantaggio dell'ente che si ravvisa anche nel mero risparmio economico derivante dalla mancata adozione, da parte dell'ente, di un adeguato sistema di sicurezza

Per i reati in materia di salute e sicurezza sul lavoro l'interesse o vantaggio della società sussiste sempre qualora dal mancato investimento in sicurezza derivino poi degli infortuni: in tal senso un caso ormai emblematico è quello della Thyssenkrupp (Cass. Pen. S.U. 18 settembre 2014, n. 38343)



COMITATO PARITETICO TERRITORIALE
PER LA PREVENZIONE INFORTUNI, IGIENE E L'AMBIENTE DI LAVORO
PER LA PROVINCIA DI PADOVA

Mario Gallo



2. Profili sanzionatori



Tipologie di sanzioni previste dal D.Lgs. 231/2001

1. la sanzione pecuniaria;
2. le sanzioni interdittive;
3. la confisca;
4. la pubblicazione della sentenza.

Le sanzioni interdittive sono:

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

Tipologie di sanzioni
Amministrative
Art. 9

Le sanzioni amministrative si prescrivono nel termine di cinque anni dalla data di consumazione del reato (art. 22)



Ipotesi di reato	Sanzioni
Omicidio colposo (art.589 c.p.) in attività a maggior rischio art. 55, c.2 TULS	<ul style="list-style-type: none">■ Sanzione pecuniaria in misura pari a 1.000 quote■ Nel caso di condanna: sanzioni interdittive per una durata non inferiore a 3 mesi e non superiore ad 1 anno
Omicidio colposo (art.589 c.p.) in attività non a maggior rischio art. 55, c.2 TULS	<ul style="list-style-type: none">■ Sanzione pecuniaria in misura non inferiore a 250 quote e non superiore a 500 quote■ Nel caso di condanna: sanzioni interdittive per una durata non inferiore a 3 mesi e non superiore ad 1 anno.
Lesioni gravi o gravissime (art. 590, 3° c., c.p.)	<ul style="list-style-type: none">■ Sanzione pecuniaria in misura non superiore a 250 quote■ Nel caso di condanna: sanzioni interdittive per una durata non superiore a 6 mesi.



COMITATO PARITETICO TERRITORIALE
PER LA PREVENZIONE INFORTUNI, IGIENE E L'AMBIENTE DI LAVORO
PER LA PROVINCIA DI PADOVA

Mario Gallo



La responsabilità amministrativa-risarcimento dei danni

Le responsabilità degli amministratori e del consulente

Danno alla società da omesso o inadeguato M.O.G. (*)

**Azione nei confronti
degli amministratori**

**Cfr. Tribunale Civile di Milano sentenza
n. 1774 del 13 febbraio 2008**

**Azione nei confronti del
consulente**

**Cfr. Cassazione Civile, sezione Lavoro,
sentenza n. 15050
del 26 giugno 2009 (in generale)**

(*) Trib. Pen. Milano Sent. 3300/07; Trib. Pen. Milano Sent. 1508/06



COMITATO PARITETICO TERRITORIALE
PER LA PREVENZIONE INFORTUNI, IGIENE E L'AMBIENTE DI LAVORO
PER LA PROVINCIA DI PADOVA

Mario Gallo



3. I requisiti generali dei modelli organizzativi e di gestione e il regime speciale per la sicurezza sul lavoro



Requisiti generali dei modelli organizzativi e gestionali

Pertanto le società e gli enti in genere per evitare tale responsabilità devono **adottare e efficacemente attuare un modello organizzativo e di gestione** idoneo a **prevenire i reati inseriti nel «catalogo»**, e quindi progettare e porre in esercizio un sistema di gestione che preveda:

- a) **l'identificazione dei rischi**, ossia l'analisi del contesto aziendale per evidenziare in quale area/settore di attività e secondo quali modalità si possono verificare eventi pregiudizievoli per gli obiettivi indicati dal D.Lgs. 231/01;
- b) la **progettazione del sistema di controllo** (c.d. protocolli per la programmazione della formazione ed attuazione delle decisioni dell'ente), ossia la valutazione del sistema esistente all'interno dell'ente ed il suo eventuale adeguamento;
- c) l'istituzione di un **Organismo di Vigilanza e Controllo**, dotato di **autonomia**, che vigili sull'efficacia del sistema di controllo;
- d) l'istituzione di un **Sistema Sanzionatorio interno**;
- e) la redazione di un **Codice Etico**



“Facoltatività” dei MOG e rimproverabilità dell’ente

- L’adozione del MOG rimane quindi almeno sulla carta come **facoltativa** (ma in alcuni casi – es. in Borsa per le società rientranti nel cd. segmento “STAR” – è vincolante)
- La sua mancata adozione, tuttavia, è sufficiente a configurare la “**rimproverabilità**” in capo all'ente
- Infatti, secondo la S.C. di Cassazione la mancata adozione di tali modelli, in presenza dei **presupposti oggettivi e soggettivi** (reato commesso nell'interesse o vantaggio della società e posizione apicale dell'autore del reato) è sufficiente costituire la “rimproverabilità” e ad integrare la fattispecie sanzionatoria, costituita dall'omissione delle previste doverose cautele organizzative e gestionali idonee a prevenire talune tipologie criminose (***Cass. pen. sez. VI, 17 settembre 2009, n. 36083***)



“Facoltatività” dei MOG e rimproverabilità dell’ente

- Si afferma, quindi, il concetto di **colpa organizzativa** derivante dalla mancata adozione dei modelli organizzativi, modelli che, benché non obbligatori, stanno diventando una misura ormai praticamente necessaria viste le **gravi conseguenze** in caso di condanna la cui **probabilità è elevatissima** nel caso dei reati in materia di sicurezza del lavoro
- Per evitare la colpa organizzativa **non è sufficiente** predisporre e adottare il MOG ma occorre anche **“efficacemente attuarlo”**: è questa una delle **condizioni essenziali per godere dell’esimente**



Alcuni requisiti del MOG secondo gli orientamenti della magistratura

- Il MOG si sostanzia in **procedure aziendali** dirette a **programmare la formazione** e **l'attuazione delle decisioni dell'ente** al fine di prevenire possibili reati
- Il MOG è considerato tanto più efficace quanto più lo stesso **è integrato** rispetto ai diversi ambiti di reato (es. sicurezza e ambiente)
- I modelli sono sottoposti alla **valutazione del giudice** (quindi ex post)



Alcuni requisiti del MOG secondo gli orientamenti della magistratura

Secondo la recentissima sentenza della S.C. di Cass.
Pen. sez. V, 30 gennaio 2014, n. 4677:

- Il giudizio d'idoneità del modello organizzativo deve prescindere da qualsiasi valutazione di atteggiamenti psicologici – peraltro impossibile con riferimento alla volontà di un ente – e deve sostanziarsi in una valutazione del modello concretamente attuato dall'azienda, in un'ottica di adeguatezza dello stesso rispetto agli scopi che si prefigge di raggiungere.

Il modello di organizzazione e di gestione SSL: il "paracadute" dell'art. 30 D.Lgs. 81/2008



Sistema dedicato alla SSL che prevede la definizione e l'effettiva attuazione di un organigramma di ripartizione funzionale a fini della



La presunzione di conformità del MOG - Art. 30, c.5, D.Lgs. n.81/2008: i modelli "tabellati"

In sede di prima applicazione, i modelli di organizzazione aziendale definiti conformemente :

Linee guida SGSL UNI – INAIL 28.09.2001

British Standard OHSAS 18001 : 2007

*Altri modelli individuati dalla Commissione consultiva
(es. procedure semplificate per la PMI)*

si presumono conformi ai requisiti di cui all'art.30 per le parti corrispondenti (regime speciale)



COMITATO PARITETICO TERRITORIALE
PER LA PREVENZIONE INFORTUNI, IGIENE E L'AMBIENTE DI LAVORO
PER LA PROVINCIA DI PADOVA

Mario Gallo



4. Un caso di studio su cui riflettere



Un caso reale di studio

- **Azienda nazionale** operante nel settore degli **appalti** pubblici di pulizie, manutenzione e servizi socio sanitari
- Documento di valutazione dei rischi: **si**
- SGSSL art.30 D.Lgs. 81/2008: **BS OHSAS 18001:2007**
- **Certificazione: si**
- Organizzazione: formalizzata



Un caso reale di studio

- **Principali rilievi relazionati all'alta direzione nell'attività di compliance**
 1. Assenza di POS presso le singole sedi
 2. Carenze nella formazione dei preposti e dei dirigenti
 3. Mancata formalizzazione dell'adozione del MOG 81
 4. Mancanza dell'OdV (individuato solo informalmente)
 5. RSPP delegato ex art. 16 D.Lgs.81/2008
 6. Non rispondenza tra mansionario e mansioni di fatto
 7. Mancata informazione/formazione del personale sul SGSL – D.Lgs. 231/2001
 8. Sostanziale assenza di evidenze formalizzate sia pure in presenza di palesi non conformità normative



- **Giudizio conclusivo**

- L'azienda interessata pur avendo prodotto un **significativo sforzo economico** ha presentato **numerossissime aree critiche** con l'esposizione a pesanti sanzioni, specie per quanto riguarda il D.Lgs. 231/2001 in quanto opera nel settore degli appalti pubblici
- Il SGSL aziendale è stato **solo formalizzato** e **pur se certificato** non può ritenersi **né effettivamente attuato** secondo quanto prescritto dall'art. 30 del D.lgs. 81/2008, **né impostato correttamente** secondo la logica del D.Lgs. n.231/2001



COMITATO PARITETICO TERRITORIALE
PER LA PREVENZIONE INFORTUNI, IGIENE E L'AMBIENTE DI LAVORO
PER LA PROVINCIA DI PADOVA

Mario Gallo



5. L'asseverazione



L'asseverazione dei MOG degli organismi paritetici (art. 51 D.lgs. 81/2008)

Gli organismi paritetici su richiesta delle imprese, rilasciano una attestazione dello svolgimento delle attività e dei servizi di supporto al sistema delle imprese, tra cui **l'asseverazione della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione** della sicurezza di cui all'art. 30, della quale gli **organi di vigilanza** **possono tener conto** ai fini della programmazione delle proprie attività

*Come ha rilevato lo Zoppoli la norma ha previsto il **controllo collettivo** sull'efficace attuazione del modello organizzativo diretto ad assicurare la sicurezza nei luoghi di lavoro*



Natura volontaria e controllo degli interessi specifici

Il sottoporsi a una procedura di asseverazione significa che il datore di lavoro-ente ha **accettato volontariamente un **controllo esterno** preventivo che ha consentito anche di rilevare possibili situazioni all'interno dell'azienda **influenzate dalla presenza di interessi specifici** volti a **limitare gli strumenti di prevenzione** o, anche estemporaneamente, a determinare dei vantaggi.**



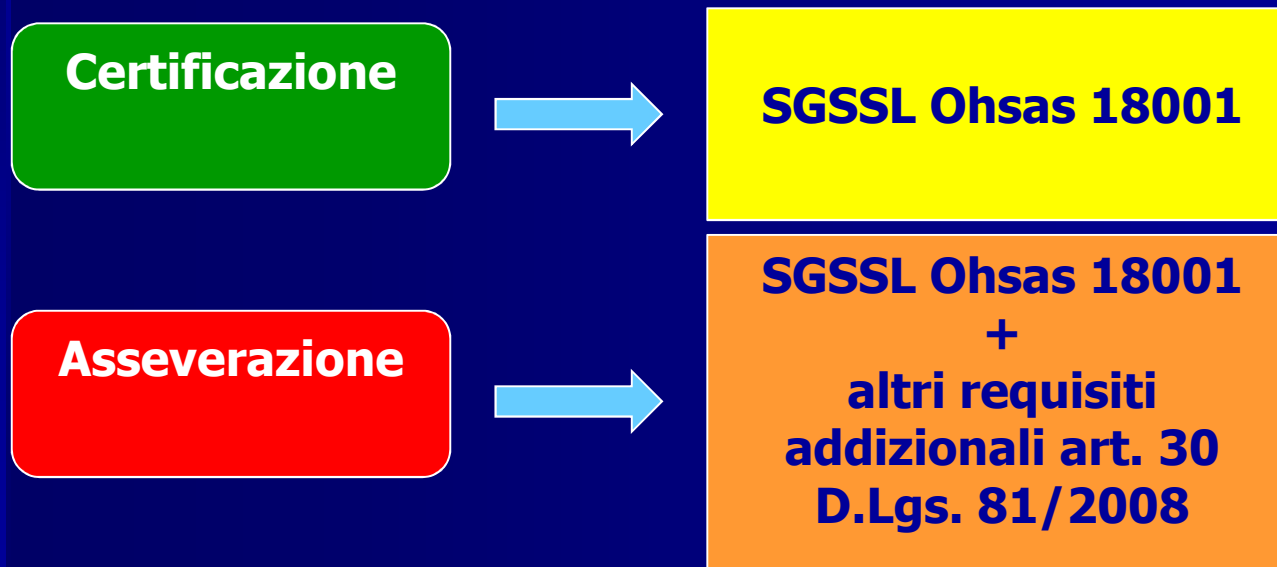
La nozione indefinita di asseverazione

- Il legislatore **non ha definito la nozione di asseverazione** né ha dettato una specifica disciplina o ha rinviato ad atti regolamentari
- Il termine **“asseverare”** è inteso, in generale, come **dichiarare**, da parte di un **terzo soggetto qualificato, competente e indipendente**, la **conformità** alle norme vigenti di una **determinata situazione**
- In merito all'asseverazione si è espressa anche la Cassazione (in materia urbanistica) che ha precisato che il termine “asseverare” ha il significato **«di affermare con solennità, e cioè di porre in essere una dichiarazione di particolare rilevanza formale e di particolare valore nei confronti dei terzi quanto alla verità e all'affidabilità del contenuto»** (*Cass. pen., sez. III, 8 giugno 2011, n. 23072; Cass. pen., sez. III, 19 gennaio 2009, n. 1818*)



Rapporto tra asseverazione e certificazione e sua rilevanza

- L'atto di asseverazione ha un **contenuto più ampio della certificazione del SGSL** in quanto, mentre quest'ultima si limita alla corrispondenza della BS OHSAS 18001:2007, **l'asseverazione riguarda tutti i requisiti previsti dall'art. 30, D.Lgs. n. 81/2008**





Rapporto tra asseverazione e certificazione e sua rilevanza

- L'asseverazione non garantisce in assoluto il **“bollino d'idoneità”** in quanto né gli **organi di vigilanza**, né il **giudice** sono vincolati nel loro operato (v. anche **Protocollo MinLav – CNCPT 12.11.2014**)
- Nel corso di un **procedimento giudiziario**, tuttavia, il possesso, da parte dell'ente di un **SGSL asseverato**, rappresenta indubbiamente un **importante elemento** che il giudice non potrà non prendere necessariamente in considerazione



COMITATO PARITETICO TERRITORIALE
PER LA PREVENZIONE INFORTUNI, L'IGIENE E L'AMBIENTE DI LAVORO
PER LA PROVINCIA DI PADOVA

Mario Gallo



L'asseverazione in edilizia: un laboratorio sperimentale e speranza per una riforma del modello prevenzionale

La Commissione Nazionale dei Comitati Paritetici Territoriali (CNCPT) e l'UNI il 19 febbraio 2013 hanno pubblicato gli «**Indirizzi operativi per l'asseverazione nel settore delle costruzioni edili e di ingegneria civile**» (UNI/PdR 2:2013) avente valore di **prassi di riferimento** per il rilascio della asseverazione prevista dall'art. 51, in materia di sicurezza sul lavoro nel settore delle costruzioni edili e di ingegneria civile da parte dei Comitati paritetici territoriali (CPT)



COMITATO PARITETICO TERRITORIALE
PER LA PREVENZIONE INFORTUNI, IGIENE E L'AMBIENTE DI LAVORO
PER LA PROVINCIA DI PADOVA

Mario Gallo



Considerazioni conclusive



Considerazioni conclusive

- Sia pure ancora **acerbo e bisognoso di una più puntuale disciplina regolamentare** che ne sappia incentivare la diffusione, l'istituto dell'asseverazione potrebbe rappresentare, se opportunamente valorizzato, un **punto di partenza** per una riforma del modello prevenzionale che il D.Lgs. n. 81/2008
- La diffusione di **meccanismi più avanzati di controllo collettivo esterni all'impresa** sull'adozione e sull'efficace attuazione dei MOG se introdotti nell'ottica di un riassetto complessivo dell'intera materia potrebbero consentire anche una riforma del **modello ispettivo** (art. 13, D.Lgs. n. 81/2008) orientandolo verso forme più efficaci di controllo preventivo ma in **chiave prettamente prevenzionale e non** ³⁴ **meramente repressiva** come, invece, accade attualmente.



- Sarà interessante anche valutare come il legislatore disciplinerà il **sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi** previsto dall'art. 27 del D.Lgs. n.81/2008 e se l'asseverazione sarà messa sulla stessa strada della **certificazione dei contratti di lavoro** prevista dagli artt. 75 e seguenti D.Lgs. n. 276/2003 (cosiddetta "riforma Biagi")



COMITATO PARITETICO TERRITORIALE
PER LA PREVENZIONE INFORTUNI, L'IGIENE E L'AMBIENTE DI LAVORO
PER LA PROVINCIA DI PADOVA

Mario Gallo



Rivista consigliata per l'aggiornamento professionale sui temi trattati durante l'intervento

Ambiente & Sicurezza



<http://www.ambientesicurezza.it/>



COMITATO PARITETICO TERRITORIALE
PER LA PREVENZIONE INFORTUNI, L'IGIENE E L'AMBIENTE DI LAVORO
PER LA PROVINCIA DI PADOVA

Mario Gallo



Grazie, ho finito !

Info relatore

mario.gallo13@tin.it