

La revisione dell'apparato sanzionatorio del Testo Unico

L'Apparato sanzionatorio del D.Lgs. n. 81/2008 dopo le modifiche apportate dal D.Lgs. n. 106/2009 (titolo XII: artt. 55 - 61). A cura di Rolando Dubini, avvocato in Milano.

google_ad_client

L'apparato sanzionatorio previsto dal D.Lgs. n. 81/2008 presenta una impostazione "pluralista" che lo differenzia significativamente dall'impianto "monista" (per usare una efficace espressione di Beniamino Deidda) del D.Lgs. n. 626/94.

La revisione dell'apparato sanzionatorio ha pure notevolmente semplificato il precedente sistema (il numero delle sanzioni è, in realtà solo apparentemente, passato dalle precedenti 1391 a circa 400) ed ha fortemente graduato ed in molti casi attenuato la più severa previsione punitiva prevista dall'articolo 1 della legge delega n. 123/2007, che prevedeva un assai più forte aggravamento delle sanzioni.

In tal senso il D.Lgs.n. 81/2008 prevedeva (dal 15 maggio 2008 al 20 agosto 2009):

a) **la pena dell'arresto da 6 mesi a 18 mesi (art. 55 comma 2 D.Lgs. n. 81/2008)** per il datore di lavoro che non abbia effettuato (o abbia effettuato in modo incompleto) la valutazione del rischio e non abbia redatto correttamente il documento di valutazione dei rischi nelle aziende ad elevata pericolosità (aziende a rischio di incidente rilevante, centrali termoelettriche, aziende con rischi di esposizioni di radiazioni ionizzanti, aziende per la fabbricazioni di esplosivi/polveri/munizioni, industrie estrattive con oltre 50 dipendenti, strutture di ricovero e cura con oltre 50 dipendenti, aziende che espongono i lavoratori ad agenti biologici del gruppo 3 e 4, atmosfere esplosive, agenti cancerogeni mutageni, attività di manutenzione/rimozione/smaltimento e bonifica di amianto, attività del settore delle costruzioni in cantieri con entità di lavoro non inferiore a 200 uomini-giorno); la pena esclusiva dell'arresto è tuttavia mitigata mediante le previsioni dell'art 302, secondo il quale "applica" (è stato eliminata la formulazione "su richiesta dell'imputato") in luogo dell'arresto la pena dell'ammenda in misura comunque non inferiore ad 8.000 euro e non superiore a 24.000 euro, "se entro la conclusione del giudizio di primo grado risultano eliminate tutte le irregolarità, le fonti di rischio e le eventuali conseguenze dannose del reato". Mentre la sostituzione dell'arresto con la pena pecuniaria non è invece consentita qualora la violazione abbia avuto un contributo causale nel verificarsi di un infortunio, quando il datore di lavoro abbia già subito condanna definitiva per la violazione delle norme in materia di salute e sicurezza ovvero per i reati di omicidio e lesioni colpose. **Detta pena è stata drasticamente ridotta dal D.Lgs. n. 106/2009, che ha sostituito integralmente l'articolo 55 del D.Lgs. n. 81/2008, e dal 20 agosto 2009 è da 4 a 8 mesi di arresto** e lo stesso articolo 302 è stato riformulato nei seguenti termini:

"Articolo 302 (Definizione delle contravvenzioni punite con la sola pena dell'arresto)
1. Per le contravvenzioni punite con la sola pena dell'arresto, il giudice può, su richiesta dell'imputato, sostituire la pena irrogata nel limite di dodici mesi con il pagamento di una somma determinata secondo i criteri di ragguglio di cui all'articolo 135 del codice penale. La sostituzione può avvenire solo quando siano state eliminate tutte le fonti di rischio e le conseguenze dannose del reato. La somma non può essere comunque inferiore a euro 2.000.
2. La sostituzione di cui al comma 1 non è consentita quando la violazione ha avuto un contributo causale nel verificarsi di un infortunio sul lavoro da cui sia derivata la morte ovvero una lesione personale che abbia comportato l'incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per un periodo superiore ai quaranta giorni.
3. Decorso un periodo di tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza che ha operato la sostituzione di cui al comma 1 senza che l'imputato abbia commesso ulteriori reati tra quelli previsti dal presente testo unico, ovvero i reati di cui all'articolo 589, secondo comma, e 590, terzo comma, del codice penale, limitatamente all'ipotesi di violazione delle norme relative alla prevenzione degli infortuni sul lavoro, il reato si estingue.";

b) **la sanzione alternativa dell'arresto (quattro-otto mesi) e dell'ammenda 5.000-15.000** (art. 55 comma 1 D.Lgs.n. 81/2008) per le stesse violazioni (mancata o incompleta valutazione del rischio, mancata o non corretta redazione del documento di valutazione) e per la mancata nomina del Responsabile del servizio di prevenzione e protezione in tutte le altre aziende caratterizzate, secondo il legislatore, da minore pericolosità. **Detta pena è stata drasticamente ridotta dal D.Lgs. n. 106/2009, che ha sostituito integralmente l'articolo 55 del D.Lgs. n. 81/2008, e dal 20 agosto 2009 è dell'ammenda da 2000 a 4000 euro per l'incompleta o carente valutazione dei rischi (da 4 a 8 mesi di arresto se la violazione è commessa nelle aziende ad elevata pericolosità), da tre a sei mesi o con l'ammenda da 2.500 a 6.400 euro per la mancata redazione del documento di valutazione dei rischi [con l'importante novità introdotta dal D.Lgs. n. 106/2009 nel D.Lgs. n. 81/2008 con la modifica dell'articolo 301, che ora prevede l'obbligo dell'u.p.g. di provvedere con prescrizione ai sensi del D.Lgs.n.758/1994 anche in caso di sanzione punita con la sola pena dell'ammenda];**

c) **nei restanti casi** di violazione delle norme sono previste le sanzioni alternative dell'arresto e dell'ammenda, con una graduazione delle sanzioni in relazione alla gravità del rischio e conseguentemente della violazione; in alcuni casi si prevede la sola ammenda e in un certo numero di casi, sicuramente più numerosi rispetto al precedente apparato sanzionatorio, la sola sanzione amministrativa. Il **D.Lgs. n. 106/2009, modificando l'articolo 55, ha ridotto gli importi di tali sanzioni;**

d) mentre inizialmente il D.Lgs. n. 81/2008 prevedeva che anche nei casi di alternatività (qualora non si sia precedentemente estinto il reato per tempestivo adempimento della prescrizione Asl ai sensi del D.Lgs.n.758/1994), la pena dell'arresto **poteva essere ridotta di un terzo** per il contravventore che, entro i termini previsti dall'art. 491 del Cpp si fosse adoperato "concretamente per la rimozione delle irregolarità riscontrate dagli organi di vigilanza e delle eventuali conseguenze dannose del reato", il D.Lgs. n. 106/2009 ha eliminato tale possibilità abrogando l'articolo 303.

---- L'articolo continua dopo la pubblicità ----



e) viene modificato (**art. 300**) l'articolo 25-septies (Omicidio colposo o lesioni gravi o gravissime commesse con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela della igiene e della salute sul lavoro) del D.Lgs. 231/2001 (che riguarda la responsabilità giuridica delle imprese), introdotto con la Legge 123/2007: Va notato che il D.Lgs. n. 106/2009 non è intervenuto su tale disposizione, lasciando immutate le sanzioni originariamente previste dal D.Lgs. n. 81/2008.

In tal senso la sanzione pecuniaria maggiore (**1000 quote**) esclusivamente nel caso in cui sia avvenuto un infortunio mortale connesso alla mancata/incompleta valutazione del rischio e redazione corretta del documento (violazione degli articoli 17 c. 1 lett. a), 28, 55 comma 2 del decreto legislativo); nel caso di condanna per il delitto di cui al precedente periodo si applicano le sanzioni interdittive:

e1) l'interdizione dall'esercizio dell'attività;

e2) la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito;

e3) il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio;

e4) l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi;

e5) il divieto di pubblicizzare beni o servizi) cui all'articolo art. 25-septies del D.Lgs. 231/2001 (introdotto con la Legge 123/2007 art. 9, comma 2), per una durata non inferiore a tre mesi e non superiore ad un anno;

e6) mentre se l'infortunio mortale è connesso alla violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro, senza tuttavia la violazione degli articoli 17 c. 1 lett. a), 28, 55 comma 2 del decreto legislativo (redazione del DVR), la sanzione pecuniaria viene rimodulata, e ridotta ad una **misura non inferiore a 250 quote e non superiore a 500 quote; in questo caso si applicano le sanzioni interdittive per una durata non inferiore a tre mesi e non superiore ad un anno;**

e7) inoltre nel caso di infortunio, che comporti lesioni non mortali di più persone, commesso con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro, la sanzione pecuniaria viene ulteriormente ridotta ad una **misura non superiore a 250 quote**. In questo caso si applicano le sanzioni interdittive per una durata non superiore a sei mesi.

e8) ma **la sanzione amministrativa più temibile, e appropriata in caso di violazione di norme di sicurezza e igiene del lavoro, è quella di cui all'articolo 15 del D.Lgs. n. 231/2008 (Commissario giudiziale)** che prevede quanto segue:

"1. Se sussistono i presupposti per l'applicazione di una sanzione interdittiva che determina l'interruzione dell'attività dell'ente, il giudice, in luogo dell'applicazione della sanzione, dispone la prosecuzione dell'attività dell'ente da parte di un commissario per un periodo pari alla durata della pena interdittiva che sarebbe stata applicata, quando ricorre almeno una delle seguenti condizioni:

a) l'ente svolge un pubblico servizio o un servizio di pubblica necessità la cui interruzione può provocare un grave pregiudizio alla collettività;

b) l'interruzione dell'attività dell'ente può provocare, tenuto conto delle sue dimensioni e delle condizioni economiche del territorio in cui è situato, rilevanti ripercussioni sull'occupazione.

2. Con la sentenza che dispone la prosecuzione dell'attività, il giudice indica i compiti ed i poteri del commissario, tenendo conto della specifica attività in cui è stato posto in essere l'illecito da parte dell'ente.

3. Nell'ambito dei compiti e dei poteri indicati dal giudice, il commissario cura l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e di controllo idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi. Non può compiere atti di straordinaria amministrazione senza autorizzazione del giudice.

4. Il profitto derivante dalla prosecuzione dell'attività viene confiscato.

5. La prosecuzione dell'attività da parte del commissario non può essere disposta quando l'interruzione dell'attività consegue all'applicazione in via definitiva di una sanzione interdittiva".

Occorre ricordare che, ai sensi del D.Lgs. 231/2001, il valore della singola quota viene fissato dal giudice in relazione alle condizioni patrimoniali dell'impresa, allo scopo di assicurare l'efficacia (deterrente) della sanzione, e può variare da 103 ? sino a 1549 ?.

Le Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e le relative competenze degli organi di vigilanza, già previste dall'art. 5 della L. 123/07, sono state con maggiore dettaglio precisate all'art 14 del D.Lgs. n. 81/2008, e poi completamente riscritte dal D.Lgs. n. 106/2009.

In particolare con l'Allegato 1 vengono analiticamente individuate con precisione le gravi violazioni ai fini della possibile adozione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale in materia di salute e sicurezza. Tra queste anche violazioni che investono elementi organizzativi e procedurali, gravi, la cui violazione viene considerata sostanziale ai fini della adozione del provvedimento. Detto allegato è

stato modificato dal D.Lgs. n. 106/2009.

La legge delega n. 123/2008 all'art. 1 aveva esteso a tutti i settori la possibilità del provvedimento di sospensione, originariamente riservato esclusivamente per l'edilizia, prevedendo altresì che potesse essere adottato anche per gravi e reiterate violazioni in materia di salute e sicurezza.

L'articolo 301 del decreto, come modificato dal D.Lgs. n. 106/2009 nella parte che si evidenzia in grassetto, la cui rubrica recita "*applicabilità delle disposizioni di cui agli articoli 20 e seguenti del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758*", prevede che "*alle contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro previste dal presente decreto nonché da altre disposizioni aventi forza di legge, per le quali sia prevista la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, **ovvero la pena della sola ammenda**, si applicano le disposizioni in materia di prescrizione ed estinzione del reato di cui agli articoli 20, e seguenti, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758*". Quindi viene esteso a tutte le contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda il virtuoso istituto della prescrizione, che consente l'estinzione in via amministrativa, previo adempimento dell'obbligo prevenzionistico.

Il D.Lgs. 758/94 non è invece applicabile allorché sia comminata la sanzione esclusiva dell'arresto.

L'arresto è stato previsto in via esclusiva in caso di **omissione da parte del datore di lavoro della valutazione dei rischi** o di adozione della stessa in assenza degli elementi che costituiscono il contenuto obbligatorio del documento, **qualora ciò avvenga in aziende caratterizzate da rilevante complessità o da rischi particolarmente elevati**, quali quelle nelle quali vige l'obbligo di istituire un servizio di prevenzione e protezione interno, quelle in cui si svolgono attività che espongono i lavoratori a rischi biologici particolari, ad atmosfere esplosive, rischi cancerogeni, mutageni, quelle in cui si svolgono attività di manutenzione, rimozione, smaltimento e bonifica di amianto ed in ultimo nei cantieri temporanei o mobili caratterizzati dalla compresenza di più imprese e la cui entità presunta di lavoro non sia inferiore a 200 uomini-giorno. Tuttavia, per le contravvenzioni suindicate previste con la sola pena dell'arresto, **comunque**, è prevista una **particolare forma di definizione "agevolata" del procedimento che ammette la conversione della sanzione detentiva nella sola pena pecuniaria dell'ammenda** (inizialmente da 8.000 euro a 24.000 euro, dal 20 agosto 2009 non meno di 2000 euro) "*il giudice può, su richiesta dell'imputato, sostituire la pena irrogata nel limite di dodici mesi con il pagamento di una somma determinata secondo i criteri di ragguaglio di cui all'articolo 135 del codice penale. La sostituzione può avvenire solo quando siano state eliminate tutte le fonti di rischio e le conseguenze dannose del reato. La somma non può essere comunque inferiore a euro 2.000*" (art. 301 comma 1). Detta "*sostituzione ... non è consentita quando la violazione ha avuto un contributo causale nel verificarsi di un infortunio sul lavoro da cui sia derivata la morte ovvero una lesione personale che abbia comportato l'incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per un periodo superiore ai quaranta giorni*" (art. 301 comma 2).

---- L'articolo continua dopo la pubblicità ----



In tale caso, comma 3 art. 302, è prevista altresì la **estinzione del reato una volta decorsi tre anni** dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna sempre che il datore di lavoro non abbia commesso ulteriori reati in materia prevenzionistica ("*senza che l'imputato abbia commesso ulteriori reati tra quelli previsti dal presente testo unico, ovvero i reati di cui all'articolo 589, secondo comma, e 590, terzo comma, del codice penale, limitatamente all'ipotesi di violazione delle norme relative alla prevenzione degli infortuni sul lavoro, il reato si estingue*").

L'ammenda (da ? 2.000 a ? 4.000) è prevista in via esclusiva nel caso il datore di lavoro non abbia redatto il documento di valutazione dei rischi secondo le modalità imposte dalla legge nonché nei casi in cui nel documento di valutazione manchino alcuni degli elementi che ne costituiscono il contenuto obbligatorio.

Quando la sanzione penale non è alternativa al reato, **se punito col solo arresto**, è di diretta competenza della procura della repubblica competente per territorio, e non può essere estinto amministrativamente adempiendo un verbale di prescrizione dell'organo di vigilanza.

Le sanzioni amministrative (ma anche penali nei cantieri mobili e temporanei di cui al titolo IV del D.Lgs. n. 81/2008) previste dal D.Lgs. n. 81/2008 a carico dei componenti dell'impresa familiare di cui all'art. 230-*bis* del codice civile, **dei lavoratori autonomi**, dei coltivatori diretti del fondo, dei soci delle società semplici operanti nel settore agricolo, gli artigiani e i piccoli commercianti sono state modificate dal D.Lgs. n. 106/2009 ed aggravate, essendo ora le violazioni dell'art. n. 21 comma 1 lettera a e b, che li riguardano, punite con l'arresto fino a un mese o con l'ammenda da 200 a 600 euro.

L'articolo 61 ("*esercizio dei diritti della persona offesa*"), al comma 1 - di seguito riportato - attribuisce **l'onere al pubblico ministero di dare notizia dell'esercizio dell'azione penale all'INAIL** (e ora anche all'**IPSEMA**), affinché possa essere esercitata l'azione di regresso. Lo stesso articolo, al comma 2, contiene la facoltà alle organizzazioni sindacali e alle associazioni dei familiari delle vittime di infortuni sul lavoro di esercitare i diritti e le facoltà della persona offesa di cui agli articoli 91 e 92 del codice di procedura penale, con riferimento ai reati commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale.

Tali previsioni si pongono come finalità quella di **favorire l'accertamento delle responsabilità penali**, sulla base delle quali, peraltro, vengono quantificati gli eventuali risarcimenti ai lavoratori interessati.

Con riguardo al comma 2, si tenga presente che i diritti e le facoltà consistono complessivamente nel diritto ad intervenire nel processo (indicando elementi di prova, presentando testimonianze, memorie etc.) ma non hanno la stessa valenza processuale della costituzione di parte civile.

Rolando Dubini, avvocato in Milano.



Questo articolo è pubblicato sotto una [Licenza Creative Commons](#).

[<- Sommario del numero](#)

[Articoli correlati in Sicurezza sul lavoro ->](#)