

Il Modello Organizzativo ai sensi dell'art. 30 del Dlgs 81/2008

di Guido Giobbe

Premessa.

Lo scopo della presente scheda è quello di fornire ai **RLS** una informazione pratica ed essenziale su una vasta materia come quella rappresentata dalla normativa sulla Responsabilità amministrativa degli Enti integrata con quella della Sicurezza e Salute sul lavoro.

Nonostante i contenuti tecnico/giuridici del testo, l'autore si è sforzato di renderne semplice la comprensione, procedendo per punti chiave.

Fonti normative:

- decreto legislativo 231 dell'8 giugno 2001 (agg. Legge 191/2009) (**responsabilità amministrativa degli enti**),
- legge delega 123 del 3 agosto 2007, art. 9 (**legge delega in materia di sicurezza sul lavoro**)
- decreto legislativo 81 del 9 aprile 2008, (c.d. **Testo Unico in materia di salute e sicurezza del lavoro, alias TU sicurezza**)

Il quadro normativo del Dlgs 231/2001 ed il relativo regime sanzionatorio.

L'art. 9 della legge delega n. 123/2007 introduce un'innovazione fondamentale in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Ai reati di cui al Dlgs 231/2001 art. 25, aggiunge, con l'art. 25 *septies*, quelli di omicidio colposo e lesioni gravi/gravissime, come definiti dagli artt. 589 e 590, codice penale ¹, quando essi siano conseguenza dell'omissione di norme antinfortunistiche nel mondo del lavoro.

Organizzare le attività aziendali così da prevenire il verificarsi di reati contro salute e sicurezza diventa indispensabile per tutelare l'Ente e i suoi organi apicali, ove per Ente si intende: *persona giuridica, società, associazione anche priva di personalità giuridica*, come recita l'art. 30 del TU sicurezza. E' quindi evidente che il Dlgs 231 **non è applicabile** all'impresa di persone.

Ne deriva un sistema sanzionatorio che il D.lgs 81/2008, all'art. 300 perfeziona mediante un impianto definitivo che prevede sanzioni pecuniarie e interdittive ². Le sanzioni pecuniarie sono caratterizzate dall'aver un riferimento monetario denominato "quote".

In pratica, per ciò che riguarda le aziende del settore terziario, per omessa valutazione dei rischi e/o violazione delle norme antinfortunistiche:

- in caso di decesso per omicidio colposo è stabilita una sanzione da un minimo di 250 quote ad un massimo di 500 (un valore monetario da E. 64.500 ad E 387.250) oltre alle sanzioni interdittive per non meno di tre mesi e non più di un anno;
- in caso di lesioni una sanzione da 100 a 250 quote (da E 25.800 a E 387.250) ed una sanzione interdittiva di non oltre sei mesi.

Va, al contempo considerato che, ai sensi dell'art. 13 del Dlgs 231/2001, **le sanzioni interdittive** sono applicabili solo quando ricorrono responsabilità dell'Ente (ad esempio nel disattendere gli obblighi di salute e sicurezza). Infatti

si applicano:

- quando l'Ente abbia tratto dal reato un profitto di rilevante entità ed il reato sia stato compiuto da soggetti in posizione apicale o da soggetti sottoposti all'altrui direzione sempreché, in tal caso, le omissioni di sicurezza siano determinate da gravi carenze organizzative;
- In caso di reiterazione degli illeciti.

non si applicano:

- nel caso in cui l'autore del reato abbia ottenuto vantaggi personali o a favore di terzi, in quanto è assente il fattore chiave, vale a dire l'interesse da parte dell'Ente;
- quando, ricorrendo la responsabilità dell'Ente, prima della dichiarazione di apertura del processo penale (dibattimento di primo grado), l'Ente abbia integralmente risarcito il danno e provveduto a eliminarne le conseguenze; abbia eliminato le carenze organizzative all'origine dell'illecito mediante adozione di un modello organizzativo idoneo ed abbia messo a disposizione il profitto dell'illecito (art. 17 del Dlgs 231).

La sanzione interdittiva di più alto livello (interruzione dell'attività) è applicabile allorquando le altre risultino inefficaci (art. 14, comma 4 del 231) e/o che venga applicata (art. 45 del 231), in via cautelare, nel corso di indagini preliminari, allorquando esistano gravi indizi di commissione degli illeciti.

In generale, ai sensi dell'art 14 comma 1, tutte le sanzioni possono essere applicate anche solo allo specifico settore produttivo o sito dell'azienda in cui si sia verificato l'illecito.

La responsabilità degli Enti in merito alla sicurezza sul lavoro.

Nell'ambito della legislazione sulla sicurezza e salute del lavoro la violazione di norme infortunistiche in grado di produrre casi di morte o lesioni gravi/gravissime, comporta responsabilità penali sia per le figure apicali, sia per quelle gerarchicamente sottoposte. Sono coinvolti, quindi, a vario titolo:

1. **Il datore di lavoro (DL)**, come definito dall'art. 2 lettera b) del Dlgs 81/2008 (TU sicurezza) , in quanto indiscutibile massimo debitore di sicurezza;
2. L'eventuale **delegato del DL** ai sensi dell'art. 16 di detto TU che, per l'appunto, ne eredita le funzioni;
3. Il **dirigente** ex art. 2 lettera d), in quanto soggetto apicale che, è sì anche un sottoposto, ma con funzioni preminenti sull'organizzazione e la vigilanza delle attività lavorative, oltre che per il ruolo di fatto equiparato al DL per via dei poteri/doveri e responsabilità penali attribuitegli dal TU;
4. Il **preposto**, ex art. 2 lettera e) in quanto sottoposto, per via delle limitate funzioni di vigilanza sui dipendenti/colleghi che non implicano quel ruolo – esclusivo del DL o del Dirigente – di garante supremo della sicurezza;
5. Il **lavoratore**, in quanto soggetto obbligato a quella etero protezione imposta dall'art. 20, costruita sull'osservanza delle disposizioni aziendali che hanno lo scopo di proteggere la sua e l'altrui salute e sicurezza;
6. Il **Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP)**, nonché l'Addetto (**ASPP**), in quanto soggetti con compiti propositivi, valutativi, informativi o programmatici, con totale assenza di poteri decisori che li rendono, pertanto, figure sottoposte;

7. **il Medico competente (MC)**, qualora in posizione subordinata o parasubordinata; diverso sarebbe il caso in cui il MC esercitasse una effettiva attività di direzione e vigilanza nei confronti di propri collaboratori a lui sottoposti.

Quando interviene la responsabilità amministrativa? Interesse e/o vantaggio da parte dell'Ente nel commettere il reato.

L'aspetto essenziale della responsabilità degli Enti consiste nell'esistenza di un comportamento criminoso in grado di produrre un vantaggio o un interesse all'Ente stesso.

Nel campo della salute e sicurezza ovvero della tutela antinfortunistica, l'interesse/vantaggio³ - a parere di numerosi commentatori - è già manifesto nella propensione dell'impresa ad attuare quel complesso di comportamenti elusivi nei confronti dei presidi di sicurezza, allo scopo anche parziale, di comprimere i costi della sicurezza stessa⁴ (risparmio sui tempi di lavoro, sui DPI – assenza di dispositivi di protezione individuale, etc..).

Tuttavia non si può escludere - anche tenendo conto dell'evoluzione del concetto di infortunistica non più semplicemente legato alla menomazione fisica o alla malattia professionale - il verificarsi di altre cause del mancato assolvimento degli obblighi antinfortunistici che potrebbero essere individuate dalla magistratura competente.

Il Modello Organizzativo (MO).

Il Modello Organizzativo (MO) nasce con il decreto 231/2001. La sua adozione permette al vertice delle Aziende di sottrarre l'Azienda e se stesso alle responsabilità, al punto che la sua mancata adozione o la sua inefficacia costituiscono *"colpa di organizzazione"*.

L'art. 6 del 231 stabilisce modalità e contenuti "blindati" per la redazione del MO:

- a) individuare le **attività** che possano generare reati
- b) prevedere specifici **protocolli** per la formazione e decisione in merito alla prevenzione dei reati
- c) individuare **modalità di gestione delle risorse finanziarie** idonee ad impedire la commissione di reati
- d) prevedere **l'obbligo di informazione** nei confronti dell'organo deputato a vigilare sul funzionamento ed osservanza del modello (Organismo di vigilanza)
- e) instaurare un **sistema disciplinare** idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure contenute nel modello

da cui si rileva la fondamentale differenza tra MO e DVR (il Documento di Valutazione dei Rischi) : le attività imposte dal D.Lgs81/2008 per la redazione del DVR (valutazione dei rischi e attività di prevenzione e

protezione, piano di miglioramento, etc...) conducono tendenzialmente alla riduzione del danno fisico ai lavoratori e al miglioramento delle condizioni di vita in azienda, mentre il MO ha come scopo esclusivamente l'evitare che in Azienda possano prodursi reati che comportino la responsabilità amministrativa degli Enti.

Da una parte, quindi, il processo produttivo con la relativa neutralizzazione degli infortuni, dall'altro un modello di diligenza tendente ad allontanare l'ipotesi di commissione di un reato.

Perché il **MO esima effettivamente Azienda e organismi apicali dalle responsabilità** ⁵ devono ricorrere alcune **condizioni**:

1) deve essere adottato ed efficacemente attuato, assicurando un sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici relativi (art. 30 c.1):

- a) al rispetto degli standard tecnico-strutturali di legge relativi ad attrezzature, impianti, luoghi di lavoro, agenti chimici, fisici e biologici;
- b) alle attività di valutazione dei rischi e di predisposizione delle misure di prevenzione e protezione conseguenti;
- c) alle attività di natura organizzativa, quali emergenze, primo soccorso, gestione degli appalti, riunioni periodiche di sicurezza, consultazioni dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza;
- d) alle attività di sorveglianza sanitaria;
- e) alle attività di informazione e formazione dei lavoratori;
- f) alle attività di vigilanza con riferimento al rispetto delle procedure e delle istruzioni di lavoro in sicurezza da parte dei lavoratori;
- g) alla acquisizione di documentazioni e certificazioni obbligatorie di legge;
- h) alle periodiche verifiche dell'applicazione e dell'efficacia delle procedure adottate.

2) Deve prevedere idonei sistemi di registrazione degli eventi (art. 30 c. 2)

3) deve in ogni caso prevedere, per quanto richiesto dalla natura e dimensioni dell'organizzazione e dal tipo di attività svolta, 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.

4) deve prevedere un idoneo sistema di controllo sull'attuazione del medesimo modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate. Il riesame e l'eventuale modifica del modello organizzativo sono necessari, 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 (art. 30 c.4)

Dopodiché, concorrono all'efficacia del MO alcune semplici regole:

- uno screening sulla casistica degli infortuni e malattie professionali con individuazione delle cause,
- un organigramma che evidenzi i livelli di responsabilità gerarchica in capo ai soggetti preposti alla sicurezza

- una verifica della idoneità dei soggetti chiamati a ricoprire i ruoli anzidetti
- la messa a punto di protocolli per l'attuazione degli adempimenti fondamentali (vedi sopra punto 1)).

Strumenti di supporto e operativi: il SGSL.

Con l'art. 30, c. 5 del D.Lgs.81/2008 fanno la loro comparsa ed acquistano importanza i **Sistemi di Gestione della Sicurezza sul Lavoro (SGSL)**.

Il sistema di gestione della sicurezza consiste in un complesso di regole e processi che, secondo la definizione fornita dal modello italiano UNI INAIL (nel prosieguo della presente scheda):

“ integra obiettivi e politiche per la salute e sicurezza nella progettazione e gestione di sistemi di lavoro e di produzione di beni o servizi”.

La costruzione del SGSL si integra nel MO, in quanto definisce mediante un percorso eminentemente tecnico, con proprie (anche se simili) modalità di individuazione - all'interno della struttura organizzativa aziendale - *delle responsabilità, delle procedure, dei processi e delle risorse* il cui fine è quello di realizzare una corretta ed adeguata politica aziendale di prevenzione, nel rispetto delle norme di salute e sicurezza vigenti.

Il SGSL possiede una configurazione analoga a quella rinvenibile in numerose teorie dell'Organizzazione, vale a dire:

- a) Una struttura organizzativa,
- b) Una attività di pianificazione,
- c) Un sistema di responsabilità,
- d) pratiche, procedure, processi
- e) risorse.

e, per essere efficace, si erge su regole semplici ma rigorose, coincidenti con gli obblighi di cui all'art. 30 commi da 1 a 4 del TU sicurezza ⁶:

1. la definizione delle politiche aziendali,
2. la pianificazione obbligatoria,
3. l'efficace attuazione,
4. il monitoraggio, controllo con registrazione delle attività,
5. l'evitare posizioni verticistiche: garantire la **partecipazione**, il **coinvolgimento** e la **consapevolezza** di tutti agli obiettivi di riduzione dell'incidenza infortunistica,
6. quindi, coinvolgimento dei lavoratori e le loro rappresentanze in modo non formale o sommario ⁷
7. dinamicità: rivedere e riallineare gli obiettivi secondo l'evoluzione della tecnica, delle normative, delle situazioni di rischio riscontrate e, quindi, porre le condizioni per la revisione dei processi che li riguardano ⁸,
8. informare adeguatamente

Particolare risulta la facoltà offerta dalla legge in sede di prima applicazione del TU sicurezza: qualora l'Ente, nell'implementare inizialmente il proprio SGSL, adotti le **Linee Guida UNI INAIL** pubblicate nel settembre 2001, **oppure il British Standard OHSAS 18001:2007**, il Modello Organizzativo che ne deriva è ritenuto, automaticamente, conforme alle prescrizioni contenute nell'art. 30.⁹

Ulteriormente, l'adozione di un MO efficace esime il DL dall'obbligo di vigilanza sul Delegato come definito dall'art. 16 c. 3.

Infine, un sostegno concreto all'attività dell'impresa, ancorché parziale, proviene dalla collaborazione degli Organismi Paritetici come definiti dall'art. 2 c. 1 - lettera e), attraverso la possibilità, di ottenere *“una attestazione dello svolgimento delle attività e dei servizi di supporto al sistema delle imprese, tra cui l'asseverazione dell'adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all'articolo 30, della quale gli organi di vigilanza possono tener conto ai fini della programmazione delle proprie attività”* (art. 51 del TU c. 3 bis).

E, poiché gli Organismi paritetici non sono enti pubblici di controllo (es. ASL) e il termine asseverazione è usato in luogo della certificazione, resta il fatto che a sancire **l'efficacia** del modello provvede esclusivamente la giurisdizione competente.

E' bene rammentare che nel nostro settore (bancario, assicurativo ed esattoriale) non sono costituiti organismi paritetici.

La vigilanza sulle attività di salute e sicurezza del MO: l'Organismo di Vigilanza (OdV).

L'Organismo di Vigilanza (ODV) è la struttura obbligatoriamente deputata a vigilare sul funzionamento, sull'osservanza e l'aggiornamento dei modelli organizzativi adottati in azienda¹⁰. E' suo compito vigilare sull'effettività del MO, valutarne l'effettiva capacità di prevenire i reati presupposto (omicidio o lesioni gravi/gravissime), vale a dire i comportamenti criminosi (e le condotte fraudolente), mantenere nel tempo i requisiti di funzionalità, curarne l'aggiornamento¹¹.

L'Odv deve essere assolutamente **indipendente** da qualunque potere di gestione/organizzazione che faccia capo al vertice aziendale e quindi la scelta dei suoi membri dovrà essere tale da escludere soggetti portatori di interessi che confliggano con quelli di cui l'Odv è garante.

In tal senso, inoltre, dalla composizione dell'Odv si devono escludere il RSPP, il Delegato ex art. 16 e il RLS in quanto rappresentanti una funzione legata essenzialmente alla gestione della regolarità prevenzionistica degli infortuni, sottoposta a controllo.

Ciò non esclude che tra detti soggetti e l'Odv possa comunque esistere un necessario e stretto rapporto di collaborazione¹² soprattutto sul piano delle informazioni.

Va rilevato, infine, che l'Odv, anche se facultizzato ad esercitare i suoi poteri di verifica e controllo in ogni luogo dell'Ente (ad es. per verificare condizioni di lavoro), non può mai imporre al RSPP direttive specifiche. Dovrà viceversa inviare osservazioni o critiche attraverso gli organi dirigenti dell'Ente.

Da ultimo, l'istituzione del MO comporta che l'Ente ponga in essere un efficace canale di comunicazione con i lavoratori ed in special modo con i RLS, tanto che l'Organismo possa ricevere segnalazioni di irregolarità e, perché no, proposte in materia antinfortunistica.

In tal senso, lo strumento ormai consolidato per le comunicazioni con il mondo aziendale è, certamente il *network* (intranet: circolari in rete e accesso alla e-mail dell'ODV ¹³).

Settembre 2012

Note:

¹ Anche: art. 583 c.p.: "La lesione personale è grave e si applica la reclusione da tre a sette anni: 1. se dal fatto deriva una malattia che metta in pericolo la vita della persona offesa, ovvero una malattia o un'incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per un tempo superiore ai quaranta giorni; 2. se il fatto produce l'indebolimento permanente di un senso o di un organo; La lesione personale è gravissima, e si applica la reclusione da sei a dodici anni, se dal fatto deriva: 1. una malattia certamente o probabilmente insanabile; 2. la perdita di un senso; 3. la perdita di un arto, o una mutilazione che renda l'arto inservibile, ovvero la perdita dell'uso di un organo o della capacità di procreare, ovvero una permanente e grave difficoltà della favella; 4. la deformazione, ovvero lo sfregio permanente del viso".

² interdizione dall'esercizio dell'attività; sospensione o revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito; divieto di contrattare con la P.A.; esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi, sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi; divieto di pubblicizzare beni o servizi.

³ In verità, la questione è complessa: interesse e vantaggio non sono la medesima cosa, stando alle sentenze, peraltro non numerose, sull'argomento. Vedasi: Tribunale di Trani, sez Molfetta, 26/10/2009: le due definizioni sono distinte e possono avere anche un carattere non patrimoniale; Tribunale di Novara – sez GIP, 1/10/2010: verificare caso per caso in quale contesto siano avvenuti i fatti.

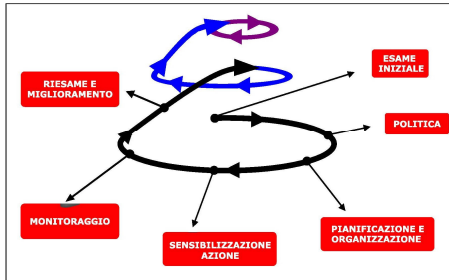
⁴ approfondimenti: Mancini (La Responsabilità amministrativa degli enti n- 2/2008); Borasio (Resp. Enti in caso di infortunio in www.rivista231.it intervento 9/2007); Ielo, (La responsabilità amministrativa delle società e degli enti 2/2008); Rossi (La Responsabilità amministrativa degli enti n. 2/2009)

⁵ della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica di cui al Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231

- ⁶ 1. Sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici relativi:
- a) al rispetto degli standard tecnico-strutturali di legge relativi a attrezzature, impianti, luoghi di lavoro, agenti chimici, fisici e biologici;
 - b) alle attività di valutazione dei rischi e di predisposizione delle misure di prevenzione e protezione conseguenti;
 - c) alle attività di natura organizzativa, quali emergenze, primo soccorso, gestione degli appalti, riunioni periodiche di sicurezza, consultazioni dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza;
 - d) alle attività di sorveglianza sanitaria;
 - e) alle attività di informazione e formazione dei lavoratori;
 - f) alle attività di vigilanza con riferimento al rispetto delle procedure e delle istruzioni di lavoro in sicurezza da parte dei lavoratori;
 - g) alla acquisizione di documentazioni e certificazioni obbligatorie di legge;
 - h) alle periodiche verifiche dell'applicazione e dell'efficacia delle procedure adottate.
2. Il modello organizzativo e gestionale di cui al [comma 1](#) deve prevedere idonei sistemi di registrazione dell'avvenuta effettuazione delle attività di cui al [comma 1](#).
3. Il modello organizzativo deve in ogni caso prevedere, per quanto richiesto dalla natura e dimensioni dell'organizzazione e dal tipo di attività svolta, 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.
4. Il modello organizzativo deve altresì prevedere un idoneo sistema di controllo sull'attuazione del medesimo modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate. 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.

⁷ qui si può notare la distinzione tra TU sicurezza e SGSL: il primo non prevede la partecipazione dei lavoratori o loro rappresentanti. Nel Testo Unico i RLS hanno un ruolo meramente consultivo.

⁸ C.d. sistema **ciclico**: si osservi la rappresentazione della struttura di un SGSL (da Linee Guida UNI INAIL)



⁹ tra questi modelli esiste un rapporto tale per cui quello italiano si configura come semplificazione di quello inglese. Non solo, ma quello britannico prevede, contrariamente a quello italiano, una certificazione da parte di Organismo indipendente. Potrebbe sembrare una contraddizione: visto, però, che entrambi esonerano il vertice aziendale dalle responsabilità, è opinione di chi scrive, che non sia importante la scelta in sé, quanto il fatto che il modello si traduca in efficace attuazione, come prescritto dall'art. 30 del TU.

¹⁰ Teoricamente essi sono facoltativi.

¹¹ V. anche Masia, in Responsabilità Amministrativa delle società e degli enti, n. 3/2008

¹² Interessanti le Linee Guida Confindustria pagg. 141-142: come già detto, l'RSPP esercita un controllo tecnico-operativo (primo grado), l'Odv l'efficienza e l'efficacia delle procedure ai fini del Dlgs 231/2001 (secondo grado).

¹³ Di norma, sul l'intranet aziendale si trovano il Modello Organizzativo e il Codice Etico, oltre alla e mail dei referenti dell'ODV. La mancanza di un canale informativo costituisce, ad avviso di chi scrive, un rischio per l'ODV che ha interesse a gestire una pluralità di contatti, non solo quelli con il vertice aziendale.