

L. CASELLA - G. SCUDIER - V. VARNIER

Sicurezza e salute nei luoghi di lavoro: nuove regole e nuovi modelli di un sistema di trasformazione

Legge 3 agosto 2007, n. 123

Con il patrocinio di



Provincia di Padova



Ordine dei Consulenti del Lavoro
della Provincia di Padova

PADOVA
2008

LUCIA CASELLA

Avvocato, socio dello Studio Legale Casella e Scudier di Padova

GIOVANNI SCUDIER

Avvocato, socio dello Studio Legale Casella e Scudier di Padova

VARNIERO VARNIER

Avvocato, titolare dello Studio di Consulenza del Lavoro, Legale, Tributaria Varnier di Padova

PRESENTAZIONE

Il legislatore nazionale continua a dedicare massima attenzione alla materia della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro ed alla lotta al lavoro irregolare.

La legge 3 agosto 2007, n. 123 rappresenta l'ultimo di una serie di interventi che da un anno a questa parte hanno interessato in maniera sempre più pressante il mondo del lavoro, ed ulteriori novità sono da prevedere in occasione del riassetto e della riforma della normativa in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, che proprio la legge 123 ha previsto vengano posti in essere entro il maggio del 2008.

In un contesto normativo così profondamente modificato, va sottolineata con favore l'attenzione che il legislatore ha dedicato anche al tema del coordinamento delle attività di prevenzione e vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro; in particolare, va rimarcata l'attribuzione al Presidente della Provincia o ad Assessore da lui delegato, in attesa che venga emanato apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, della funzione di coordinamento delle attività di prevenzione e vigilanza nei confronti degli uffici delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici territoriali.

L'esperienza della Provincia di Padova già da anni vede Amministrazioni, Enti e Organismi di controllo impegnati nella definizione di linee di azione comuni sul territorio; l'esplicita attribuzione di una funzione di coordinamento da parte del legislatore non fa che rafforzare la convinzione che questa sia la strada da seguire.

È altrettanto certo che l'approfondimento di norme di notevole complessità, tanto ricche di interazioni tra i diversi settori dell'ordinamento, costituisce strumento imprescindibile per una corretta ed efficace applicazione delle disposizioni di legge vigenti; quest'opera rappresenta, in tale prospettiva, un prezioso contributo per tutti gli operatori ed una efficace occasione di riflessione su alcune delle tematiche più pressanti dei nostri tempi.

ROBERTO TOSETTO

Assessore alle Politiche del lavoro e interventi per l'occupazione
e alla Formazione professionale
della Provincia di Padova

L'ATTIVITÀ ISPETTIVA DELLA DIREZIONE PROVINCIALE DEL LAVORO DI PADOVA

Recenti disposizioni legislative in materia di lavoro oltre che sulla sicurezza e salute sempre sul lavoro hanno determinato una svolta nell'individuazione di strumenti più incisivi nel contrasto del lavoro nero e di quello non sicuro.

Si comincia nel 2006, con l'art. 36-bis della Legge 248/2006, cosiddetto Decreto Bersani, entrato in vigore il 12 agosto 2006.

La norma, nell'ottica della sicurezza sui luoghi di lavoro, prevede delle disposizioni atte a contrastare il lavoro nero, soprattutto in edilizia.

Tra i punti principali occorre sottolineare:

a) provvedimento di sospensione dell'attività delle imprese che operano nei cantieri edili, da parte degli ispettori del lavoro della Direzione Prov.le Lavoro, qualora il personale "in nero" raggiunga o superi la percentuale del 20% o siano state reiteratamente violate le norme sulla durata massima dell'orario di lavoro e sui riposi giornalieri o settimanali;

b) comunicazione di assunzione al centro per l'impiego da parte delle imprese edili almeno il giorno prima dell'assunzione (in questo modo si contrastano i famosi infortuni del primo giorno e le assunzioni effettuate proprio il primo giorno di lavoro, che prima potevano essere comunicate entro i cinque giorni a seguire);

c) tessera di riconoscimento, con foto, generalità e nome dell'impresa per tutti i lavoratori dipendenti o autonomi che operano nei cantieri. In alternativa, le imprese con meno di 10 dipendenti, possono optare per un registro in cantiere, vidimato dalla Direzione Provinciale del Lavoro – (tale previsione normativa entrata in vigore dal 1° ottobre del 2006, prevede appunto che nei cantieri edili, il personale di tutte le imprese deve essere dotato, da parte del datore di lavoro, di apposito tesserino di riconoscimento nel quale dovrà essere apposta la fotografia del dipendente, le sue generalità e l'indicazioni del nominativo della ditta per cui lo stesso lavora. I lavoratori, sono tenuti ad esporre il suddetto tesserino a lo stesso obbligo grava anche sui lavoratori autonomi che operano all'interno del cantiere. La ratio della norma è da rinvenirsi nel fatto che il personale ispettivo, adibito ai controlli all'interno del cantiere si trovi in grado di verificare velocemente la sussistenza di lavoratori c.d. "in nero". Inoltre non è da sottovalutare l'utilità del cartellino anche per i committenti, sui quali incombono sempre più obblighi, e per coordinatori per la sicurezza in fase di esecuzione dei lavori, i quali devono necessariamente prendere visione del POS di ciascuna imprese prima che questa inizi i propri lavori. Il comma 4 dello stesso articolo, dispone che per le azienda al di sotto dei dieci dipendenti, in alternativa al tesseri-

no, al fine dell'assolvimento dell'obbligo, possa essere istituito il registro di cantiere. Tale apposito registro, appositamente vidimato dalla Direzione Provinciale del Lavoro, competente per territorio, deve essere tenuto sul luogo di lavoro e vi devono essere registrati giornalmente, gli estremi del personale impiegato all'interno del cantiere. È importante sottolineare che se una azienda risulta impegnata in più cantieri, debbono essere vidimati tanti libri quanti sono i cantieri aperti).

d) maxisanzione per lavoro nero: l'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria comporta, per l'imprenditore, una sanzione amministrativa da un minimo di 1.500 ad un massimo di 12.000 euro, oltre a 150 euro per ogni giornata di prestazione effettiva per ogni lavoratore;

e) le imprese edili non in regola con il DURC o che abbiano riportato condanne penali in materia di sicurezza sul lavoro nell'ultimo quinquennio, passate in giudicato, non possono usufruire della riduzione contributiva del premio INAIL.

La legge finanziaria per il 2007 (L. 296/06) stabilisce la responsabilità in solido, per due anni, del committente per le retribuzioni e per la contribuzione previste in favore dei dipendenti dell'appaltatore o degli eventuali subappaltatori. Inoltre gli importi delle sanzioni amministrative previste per la violazione di norme in materia di tutela della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro entrate in vigore prima del 1° gennaio 1999 sono quintuplicate.

In data 25 agosto 2007 è entrata in vigore la Legge 123 del 3.8.2007, i cui contenuti trovano interessante ed approfondito commento in questo volume.

In questo contesto normativo, in data 11.5.2007 la Direzione Provinciale del Lavoro di Padova, con gli SPISAL della Provincia, l'INPS, e l'INAIL ha sottoscritto, alla presenza del Prefetto di Padova, un protocollo d'intesa per la vigilanza in edilizia.

Detto protocollo prevede:

- scambio di informazioni sui reciproci programmi ispettivi sia per la vigilanza tecnica, sia amministrativa, e al fine di evitare, per quanto possibile, duplicazioni e sovrapposizioni, anche suddividendo le zone d'intervento;*

- creazione di una banca dati congiunta delle ispezioni effettuate, attingendo le informazioni anche dalle notifiche preliminari, ed D.Lgs. 494/96.*

- impegno ad un sistematico intervento congiunto sul territorio per il contrasto del lavoro sommerso ed irregolare, nell'ambito delle direttive delle rispettive Amministrazioni Centrali.*

- previsione di una serie di visite ispettive congiunte, complete sotto l'aspetto da un lato della sicurezza e dall'altro della regolarità del lavoro di lavoro;*

- organizzazione congiunta di convegni, incontri e seminari per la diffusione a consuntivo degli interventi di competenza istituzionale e per l'approfondimento di tematiche di settore;*

- istituzione di una cabina di regia tecnico/operativa e programmatoria, composta da funzionari dei singoli Enti, da riunirsi, a rotazione, presso ogni Amministrazione.*

Una novità introdotta dalla L. 123/07 (art. 4) è quella del coordinamento “provvisorio” delle attività di prevenzione e di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro attribuito alla Province, in attesa dell’emanazione di un D.P.C.M. che regoli un il coordinamento della materia da parte del Comitato Regionale di coordinamento previsto dal D.Lgs. 626/94 e s.m.i.

Il Ministero del Lavoro, considerato che il datore delle costruzioni è interessato in maniera rilevante, dal fenomeno del ricorso al lavoro “irregolare” (nero o grigio che sia), accompagnato, purtroppo, da un’elevata incidenza degli infortuni sul lavoro, oltre all’attività di vigilanza prevista per il corrente anno, ha organizzato una campagna di vigilanza in detto settore, denominata “10.000 cantieri”, nel periodo da giugno a settembre, con gli obiettivi appunto di:

- incrementare l’attività di controllo e di ispezione nei cantieri;*
- contrastare il lavoro nero;*
- favorire il rispetto delle norme di sicurezza nei cantieri;*
- ridurre gli infortuni sul lavoro.*

La finalità dell’operazione era quella di effettuare in tutto il territorio nazionale, dall’1.6.2007 al 30.9.2007, interventi ispettivi, presso i cantieri edili, per un a verifica sia amministrativa (sulla regolarità dei rapporti di lavoro), che tecnica (in materia di sicurezza sul lavoro).

Nella Regione Veneto erano stati programmati accessi ispettivi in 550 cantieri, di cui 106 nella Provincia di Padova.

Il personale ispettivo della Direzione Provinciale del lavoro di Padova nel periodo sopraindicato, ha ispezionato n. 124 cantieri e controllato n. 344 aziende, di cui 113 sono risultate irregolari, per una percentuale del 33%. Nel corso di tali verifiche è stata controllata l’occupazione di n. 534 lavoratori e di questi n. 79 sono risultati occupati in modo irregolare (percentuale del 15%). Tra il personale occupato irregolarmente rientrano anche n. 14 lavoratori risultati in nero. Sono stati adottati n. 7 provvedimenti di sospensione dei lavori, per superamento del 20% del personale in nero rispetto al personale occupato regolarmente.

Sono state anche rilevate n. 137 violazioni di tipo amministrativo e n. 290 di tipo penale.

I risultati della predetta operazione a livello nazionale sono i seguenti:

- cantieri ispezionati n. 10.412*
- aziende ispezionate n. 20.653, di cui il 59% irregolari.*

L’ appena citata attività costituisce comunque solo una parte della vigilanza prevista dal Ministero del Lavoro, nella programmazione per il corrente anno. In tale programma è indicato il numero dei controlli minimi che devono essere effettuati da ogni Direzione Provinciale del Lavoro ed, in considerazione della gravità dei fenomeni infortunistici e della diffusione di lavoro irregolare nel settore edile, è stato indicato che almeno il 20% devono riguardare appunto il settore edile.

Nel periodo dal 1 gennaio al 31 ottobre 2007 la Direzione Provinciale del Lavoro di Padova ha ispezionato n. 225 cantieri e controllato n. 615 azienda, di cui 198 sono risultate irregolari, per una percentuale del 32%. Inoltre nel corso

di tali verifiche sono risultati occupati n. 1073 lavoratori e di questi n. 111 in modo irregolare (percentuale del 10% circa). Nel corso del 2006 sono stati controllati n. 107 cantieri, di cui 95 irregolari (89%).

Le ispezioni effettuate dall'INPS (vigilanza amministrativa), sempre nel periodo gennaio-ottobre 2007, hanno riguardato n. 134 cantieri, ove operavano 184 azienda, delle quali 95 irregolari (52% e 77 lavoratori autonomi, dei quali 17 irregolari “”%). Sono stati trovati 35 lavoratori completamente in nero e 145 in grigio (importi contributi accertato € 1.044.862).

Nei controlli eseguiti dall'INAIL (vigilanza amministrativa) nel predetto periodo nei cantieri edili sono state ispezionate 18 aziende, di cui 11 in congiunta con INPS – sono risultate irregolari 12 aziende (67%).

Gli SPISAL della Provincia di Padova nel primo semestre del corrente anno hanno controllato 201 cantieri, di cui n. 182 irregolari (90%). In detti cantieri controllati sono risultate operanti n. 260 ditte, di cui 8 lavoratori autonomi. Nel corso del 2006 sempre dagli SPISAL della provincia sono stati controllati n. 424 cantieri, di cui 232 irregolari (55%) – aziende impegnate nei cantieri 562, di cui 36 azienda individuali senza dipendenti (autonomi).

Nel corso delle verifiche ispettive nel settore delle costruzioni si sono riscontrate in modo sempre più consistente alcune situazioni anomale, peraltro già evidenziate pubblicamente dalla Direzione del Lavoro di Padova da alcuni anni ed in modo particolare:

- frammentazione del lavoro (ci sono sempre più imprese che lavorano nel cantiere, anche contemporaneamente, e spesso trattasi di microimprese, cioè con un numero di addetti sempre minore; inoltre di frequente non si riscontra un coordinamento tra le stesse imprese per quanto riguarda gli aspetti prevenzionistici);
- parte delle imprese sono di recente costituzione ed a volte con scarsa conoscenza della normativa in materia di sicurezza, anche da parte del titolare;
- una quota dei cantieri è “fuori mercato” (cioè con osservanza scarsa o nessuna delle precauzioni in materia di sicurezza ed in particolar modo per i rischi di caduta dall'alto). Questo comporta come conseguenza una concorrenza sleale rispetto alle aziende regolari;

- presenza di cosiddette “squadre di lavoratori autonomi” che lavorano praticamente come una società di fatto oppure di lavoratori autonomi, che in realtà operano in regime di subordinazione;

- scarso svolgimento da parte dei coordinatori in fase di esecuzione dei compiti loro previsti dal D.Lgs. 494/96, anche per insufficiente conoscenza da parte di questi di tutte le imprese presenti nel cantiere;

- osservanza delle norme in materia di sicurezza solo per quanto riguarda gli obblighi solo formali e non delle norme che prevedono obblighi strutturali (norme degli anni '50, come ad es. il D.P.R. 164/56).

Ritengo comunque che alcuni obblighi previsti di recente dalla normativa, a carico dei committenti e dei datori di lavoro, se fatti osservare correttamente, possano portare ad una ulteriore riduzione del lavoro irregolare ed una maggiore osservanza delle norme in materia di sicurezza, con conseguente sensibile riduzione degli infortuni sul lavoro.

Oltre agli obblighi citati in premessa cito il DURC (Documenti Unico di regolarità contributiva) che tutte le imprese che operano nei cantieri privati devono consegnare prima dei lavori al committente, per il successivo inoltre all'Amministrazione Comunale (pena la sospensione della concessione edilizia o della DIA).

ORAZIO DRAGO

Il Direttore
della Direzione Provinciale del Lavoro
della Provincia di Padova

L'ATTIVITÀ DEGLI SPISAL E LA BANCA DATI DELLE NOTIFICHE DEI CANTIERI EDILI

Stiamo vivendo un periodo di grande attenzione della Politica sulla tutela della salute di chi lavora e la L. 123/07 ne è un'espressione importante. Non condivido invece le teorie dell'emergenza (cioè che saremmo di fronte ad una forte impennata degli infortuni nel 2007) in quanto da una parte non siamo ancora in possesso di dati per affermarlo, dall'altra i dati parziali che abbiamo, al massimo ci autorizzano a dire che gli infortuni non sono diminuiti rispetto al 2006. Per sapere esattamente che cosa è successo nel 2007 dovremo attendere il primo semestre 2008 per gli infortuni denunciati e gli inizi 2010 per gli infortuni indennizzati.

In ogni caso per agire contro gli infortuni non occorre dimostrare che essi sono aumentati ma è giusto indignarsi per ogni nuovo infortunio che avviene in quanto gli infortuni sono eventi per lo più evitabili e quindi l'obiettivo tendenziale di infortuni zero è tutt'altro che velleitario. Accanto a molte decisioni positive della politica, altre ci sembrano opinabili e un tipico frutto di decisioni prese in emergenza. Ci si riferisce al fatto che i Servizi Sanitari Regionali e le DPL sono messe in crisi da indicazioni contraddittorie: Da una parte si parla di coordinamento e sinergie tra gli Enti nella chiarezza delle rispettive competenze, dall'altra non si sa chi deve coordinare cosa e non si capisce se la DPL debba occuparsi anche di vigilanza tecnica oltre che amministrativa. Nonostante questo nella nostra provincia abbiamo realizzato il massimo coordinamento possibile tra gli Enti ed un esempio è la banca delle notifiche (vedi più avanti).

Di seguito vengono riportati alcuni indicatori di attività degli SPISAL della Provincia realizzati nel 2006.

Indicatori dell'attività nel 2006

Inchieste infortuni complesse	408
Inchieste infortuni brevi	196
Inchieste MP	350
Aziende con interventi di prevenzione e vigilanza	1.127
Cantieri controllati	408
Imprese edili controllate	537
Verbalì di prescrizione 758 redatti	732

Di cui non ottemperati	5
Emolumenti 758 riscossi (euro)	594.495
Interventi di assistenza ad aziende	863
Verbali con sole disposizioni	131
Verbali negativi	286
Piani di lavoro amianto pervenuti e approvati	1.554
Pareri su Nuovi Insediamenti Produttivi	1.213
Pareri lavoratrici madri	1.347
Visite per idoneità di lavoro	854
Soggetti seguiti per coordinamento sorveglianza sanitaria	21.642
Soggetti formati	3.916

Da questi dati si evince lo stile di lavoro degli Spisal:

- *Una vigilanza non fine a se stessa ma strumento di prevenzione. La media di sanzione per azienda è molto bassa (di 812 €) in quanto si ritiene più importante far attuare le bonifiche piuttosto che far spendere per multe.*
- *Una vigilanza estremamente efficace in quanto il 99,3% delle aziende ottempera a tutte le prescrizioni e disposizioni impartite e nei tempi prestabiliti.*
- *Non solo vigilanza ma anche assistenza (a 863 aziende), formazione ed informazione (3916 soggetti formati).*

La banca dati delle notifiche dei cantieri edili

L'8 giugno 2007, di fronte al Prefetto di Padova, si è istituita la "CABINA DI REGIA PER LA VIGILANZA IN EDILIZIA" tra SPISAL, DPL, INPS e INAIL con i compiti di aumentare i livelli di copertura e di potenziare gli interventi eseguendo in cantiere sia la vigilanza tecnica che amministrativa.

Come strumento utile alla vigilanza si è istituita la banca dati delle notifiche di lavori edili inviate agli SPISAL e DPL dai committenti ai sensi dell'art 11 del D.Lgs. 494/1996.

Gli obiettivi della banca dati sono:

- *Conoscere in anticipo i cantieri che si aprono sul territorio, per ubicazione, per tipologia, per costo dell'opera, per committente, per impresa, per coordinatore, ecc.*
- *Programmare e coordinare tra SPISAL, DPL, INAIL, INPS l'attività di vigilanza (per comune, per tipologia, per coordinatore, per committente, per impresa...)*
- *Valutare i risultati*

Struttura della banca notifiche – Dati del cantiere **in entrata**

Data di Arrivo della Notifica:	<input type="text"/>	Senza Notifica <input type="checkbox"/>	Codice ID:	<input type="text"/>	Aggiungi notifica
Indirizzo del Cantiere.....	<input type="text"/>				
Comune del Cantiere.....	<input type="text"/>	Ulss:	<input type="text"/>		
Natura dell'opera.....	<input type="text"/>				
Nome Impresa Edile Principale.....	<input type="text"/>				
Indirizzo Impresa.....	<input type="text"/>				
Data presunta inizio Lavori.....	<input type="text"/>	Durata presunta lavori in giorni.		<input type="text"/>	
Numero di imprese / lavoratori autonomi <input type="text"/>	Numero max di lavoratori <input type="text"/>	Ammontare presunto lavori <input type="text"/>			
Responsabile dei lavori.....	<input type="text"/>				
Committente_Nome e Cognome.....	<input type="text"/>				
Committente_Indirizzo.....	<input type="text"/>				
Coordinatore Progett_Nome e Cognome.....	<input type="text"/>				
Coordinatore Esecuz_Nome e Cognome.....	<input type="text"/>				
Coordinatore Esecuz_Indirizzo.....	<input type="text"/>				

Struttura della banca notifiche – Dati relativi alla vigilanza **in entrata**

1a Ispezione	2a Ispezione	3a Ispezione
DATA: <input type="text"/>	DATA: <input type="text"/>	DATA: <input type="text"/>
Ispezione effettuata da: INPS <input type="checkbox"/> SPISAL <input type="checkbox"/> INAIL <input type="checkbox"/> DPL <input type="checkbox"/>	Ispezione effettuata da: INPS <input type="checkbox"/> SPISAL <input type="checkbox"/> INAIL <input type="checkbox"/> DPL <input type="checkbox"/>	Ispezione effettuata da: INPS <input type="checkbox"/> SPISAL <input type="checkbox"/> INAIL <input type="checkbox"/> DPL <input type="checkbox"/>
ESITO INPS: <input type="text"/>	ESITO INPS: <input type="text"/>	ESITO INPS: <input type="text"/>
ESITO SPISAL: <input type="text"/>	ESITO SPISAL: <input type="text"/>	ESITO SPISAL: <input type="text"/>
ESITO INAIL: <input type="text"/>	ESITO INAIL: <input type="text"/>	ESITO INAIL: <input type="text"/>
ESITO DPL: <input type="text"/>	ESITO DPL: <input type="text"/>	ESITO DPL: <input type="text"/>
STATO LAVORI: <input type="text"/>	STATO LAVORI: <input type="text"/>	STATO LAVORI: <input type="text"/>
SANZIONATI		
Titolare impresa: <input type="text"/>	Titolare impresa: <input type="text"/>	Titolare impresa: <input type="text"/>
Committente: <input type="text"/>	Committente: <input type="text"/>	Committente: <input type="text"/>
Responsabile Lavori: <input type="text"/>	Responsabile Lavori: <input type="text"/>	Responsabile Lavori: <input type="text"/>
Coordinatore: <input type="text"/>	Coordinatore: <input type="text"/>	Coordinatore: <input type="text"/>

Tutti gli Enti della CABINA DI REGIA vedono nel loro PC i **dati in uscita** che permettono:

- Mappatura georeferenziata nel territorio dei cantieri esistenti e ispezionati.
- Liste delle notifiche per comune, ULSS, soggetti del cantiere, natura dell'opera, data inizio e fine lavori, costo dell'opera, ecc.
- Descrizione dell'attività di vigilanza: Enti intervenuti nel cantiere, data intervento, stato dei lavori alla data dell'intervento, esito dell'intervento, figure sanzionate, confronto della vigilanza fra Enti, ecc.

In una prima fase la banca dati è su un programma in access, mentre in una seconda fase essa è trasferita in un programma in web.

FRANCO SARTO
Direttore dello SPISAL
dell'AULSS 16 di Padova

L'ANDAMENTO INFORTUNISTICO: ANALISI E PROSPETTIVE

Il 2007 è stato l'anno in cui ripetuti appelli del Capo dello Stato, del Presidente del Consiglio e delle più alte cariche istituzionali hanno, in diverse occasioni, focalizzato l'attenzione sul problema della sicurezza e sugli infortuni sul lavoro.

Questo è anche l'anno in cui si è finalmente arrivati ad un nuovo testo unico per la sicurezza; un'operazione per nulla semplice se si tiene conto che l'attuale normativa in tema di sicurezza sui luoghi di lavoro è il risultato di una complessa stratificazione e sedimentazione di fonti diverse fra loro che si sono succedute fin dagli anni 50.

La maggior parte delle disposizioni scaturiranno dai successivi decreti legislativi ma va comunque rilevato come tra le novità più rilevanti della legge delega vi sia, innanzitutto, l'ampliamento del campo di applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro a tutti i settori, a tutte le lavoratrici e tutti i lavoratori, indipendentemente dalla qualificazione del rapporto di lavoro che li lega all'imprenditore: quindi oltre al lavoro subordinato, anche lavoro "flessibile" e autonomo, al quale le garanzie si applicheranno solo nella misura in cui siano compatibili con tale tipologia di lavoro.

Particolare attenzione e tutela sarà riservata dal testo unico, ad alcune categorie di lavoratori (giovani, extracomunitari, lavoratori avviati con contratti di somministrazione), in ragione della particolare incidenza del rischio infortunistico nei loro confronti, o ad alcune lavorazioni in relazione alla loro intrinseca pericolosità verificata attraverso una puntuale analisi degli eventi infortunistici.

Solo una corretta conoscenza del fenomeno infortunistico può infatti permettere sia, a monte, l'individuazione delle iniziative di prevenzione più opportune ed efficaci sia, a valle, la predisposizione di una necessaria ed incisiva attività di controllo.

Per orientare e pianificare le attività di prevenzione nel mondo del lavoro, per migliorare la qualità della vita nei luoghi di lavoro, e per sviluppare le logiche della partecipazione, è assolutamente necessario diffondere la conoscenza del rischio, dei luoghi e delle modalità di accadimento degli eventi lesivi.

L'analisi del fenomeno infortunistico relativo all'anno passato ci mostra come nel 2006 abbiamo registrato complessivamente 927.998 denunce di infortuni: circa 12.000 casi in meno dell'anno precedente, pari ad una flessione di 1,3 punti percentuali; il calo assume maggior rilievo se si tiene conto che nel 2006 il numero degli occupati è cresciuto del 1,9%.

Il calo infortunistico è risultato più consistente, secondo un dato consuetudinario, in Agricoltura (-5,2%) e sostenuto anche nell'Industria (-2,2%), mentre nei Servizi si assiste ad un lieve incremento (+0,2%).

La percentuale di donne che subiscono infortuni sul lavoro si mantiene stabile: alla diminuzione nel 2006 rispetto all'anno precedente del fenomeno infortunistico hanno contribuito, in pratica, solo i maschi (-1,7%).

L'andamento infortunistico relativo all'anno 2006 conferma quindi una riduzione del fenomeno infortunistico che, nell'ultimo quinquennio, mostra una contrazione che, tenendo conto dell'incremento occupazionale verificatosi nel periodo, risulta superiore al 10%.

Analizzando ora i dati disaggregati per singolo settore di attività economica in termini generali possiamo dire che, confermando una tradizione ormai consolidata, i settori con una frequenza infortunistica (intendendo per frequenza infortunistica il rapporto fra infortuni e addetti per anno e rappresentando quindi la frequenza un indicatore reale della pericolosità delle lavorazioni) superiore alla media per l'industria e i servizi sono:

– la lavorazione dei metalli, la lavorazione dei minerali non metalliferi, la lavorazione del legno, le costruzioni.

Come si nota si tratta di produzioni industriali caratterizzate da un pesante intervento manuale del lavoratore dove vi sono numerose occasioni di contatto fra lavoratore e fattori di rischio propri dello specifico ambiente di lavoro.

L'andamento migliorativo non deve però far perdere di vista le criticità che si sono evidenziate in particolare nell'anno passato e che si possono sostanzialmente riassumere in tre categorie:

– gli infortuni ai lavoratori atipici, gli infortuni mortali e gli infortuni ai lavoratori extracomunitari.

Sono proprio le due principali forme di lavoro atipico, i lavoratori parasubordinati e i lavoratori interinali, che hanno fatto registrare nell'anno 2006 i maggiori incrementi in termini di infortuni (+19% circa rispetto al 2005 per entrambe le categorie); per quanto riguarda gli infortuni mortali si è registrata una crescita nel 2006 di 28 casi rispetto all'anno precedente.

Allo stato attuale, l'incremento degli infortuni mortali, pari al 2,2% nel 2006 inverte di fatto una tendenza al ribasso osservata nel quinquennio (-11,9%).

Infine gli infortuni dei lavoratori extracomunitari: per questa categoria si rileva per il 2006 una crescita pari al 3,7% rispetto all'anno precedente.

La percentuale di infortuni attribuibili a lavoratori extracomunitari sul totale dei lavoratori è stata del 12,5% contro l'11,9% dell'anno precedente.

Livelli di formazione inferiori a quelli dei colleghi italiani, esperienza minore, necessità di lavorare comunque e precarietà sono alcune delle cause che contribuiscono a far sì che l'indice di incidenza infortunistica sia intorno a 60 casi denunciati ogni 1.000 occupati, contro un valore pari a circa 40 se si considerano gli infortuni in generale.

In altri termini gli extracomunitari si infortunano il 50% di più degli italiani e dei comunitari.

Ci sono sicuramente ampi margini per contrarre questo fenomeno specifico, sia agendo con iniziative mirate alla formazione, alla professionalizzazione, alla conoscenza del sistema di tutela italiano, in altri termini, con opere mirate

di prevenzione, sia, con una forte ed incisiva battaglia per la lotta al lavoro sommerso mediante una mirata attività di vigilanza.

È assodato del resto che la sicurezza sul lavoro si può sviluppare solamente in un contesto di piena legalità; contrastare il lavoro sommerso quindi non serve solo allo scopo di recuperare risorse finanziarie, non serve solo per ripristinare un corretto funzionamento del mercato inquinato da situazioni non regolari, ma è necessario soprattutto per garantire a tutti i lavoratori di qualunque nazionalità essi siano una maggior tutela sul lavoro.

A tal proposito non c'è dubbio, come uno dei punti maggiormente qualificanti del nuovo testo unico sia rappresentato dalla previsione di una razionalizzazione e coordinamento degli interventi ispettivi.

Si tratta di rendere maggiormente efficace la vigilanza, al fine di evitare che vi siano sovrapposizioni e duplicazioni tra i soggetti istituzionalmente a ciò deputati.

La battaglia per la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro è però una battaglia di civiltà; c'è bisogno pertanto dell'impegno di tutti, dei governi, degli imprenditori e dei lavoratori per attuare sistematicamente le buone pratiche di prevenzione a livello nazionale e a livello d'impresa.

Gli infortuni non sono una conseguenza inevitabile del lavoro: d'altro canto senza l'affermazione e il consolidamento di una diffusa cultura della sicurezza, non ci potrà essere nessuna nuova misura normativa, nessuna procedura sanzionatoria sufficiente ad aggredire in maniera stabile ed incisiva il fenomeno infortunistico.

Dott. FRANCO POLOSA
Direttore I.N.A.I.L. di Padova

SOMMARIO

Capitolo I

La Legge Delega (art. 1 Legge n. 123/2007)

- | | |
|--|----|
| 1.1. La “riforma permanente” della normativa in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro | 28 |
| 1.2. La delega al Governo per la riforma della sicurezza ed igiene del lavoro | 30 |

Capitolo II

La notizia all’INAIL dell’esercizio dell’azione penale (art. 2 Legge n. 123/2007)

- | | |
|--|----|
| 2.1. La costituzione di parte civile e l’azione di regresso dell’INAIL | 37 |
|--|----|

Capitolo III

Contratti d’appalto e d’opera (art. 7 D.Lgs. n. 626/94) (art. 3 Legge n. 123/2007)

- | | |
|---|----|
| 3.1. L’art. 7 prima della legge n. 123/2007 | 41 |
| 3.2. Le nuove modifiche | 46 |

Capitolo IV

La sospensione dell’attività imprenditoriale. L’interdizione alla contrattazione con le Pubbliche Amministrazioni e alla partecipazione alle gare pubbliche (art. 5 Legge n. 123/07)

- | | |
|---|----|
| 4.1. Premessa | 50 |
| 4.2. L’ambito di applicazione | 51 |
| 4.3. L’oggetto del provvedimento di sospensione e la sua natura discrezionale | 55 |
| 4.4. La competenza | 57 |

4.5. I presupposti del provvedimento di sospensione	59
4.6. La revoca del provvedimento di sospensione	66
4.7. L'interdizione alla contrattazione con le Pubbliche Amministrazioni e alla partecipazione alle gare pubbliche	70

Capitolo V

Tessera di riconoscimento, registro presenze e libri paga e matricola (art. 6 Legge n. 123/2007)

5.1. La tessera di riconoscimento ed il registro presenze	75
5.2. La tenuta dei libri paga e matricola	80

Capitolo VI

La responsabilità amministrativa dell'ente (D.Lgs. 231/01) in caso di infortunio sul lavoro e malattia professionale (art. 9 Legge n. 123/2007)

6.1. Il contesto normativo di riferimento: il D.Lgs. n. 231/2001	87
6.1.1. I presupposti di applicazione della responsabilità amministrativa dell'ente	89
6.1.2. Le sanzioni	97
6.1.3. Vicende modificative dell'ente	101
6.1.4. Normativa processuale	101
6.2. L'articolo 9 della Legge n. 123/07	103

Appendice

1. Legge 3 agosto 2007, n. 123	111
2. Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231	122
3. Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. Circolare n. 10797 del 22.8.2007	149
4. Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. Circolare n. 24 del 14.11.2007	157
5. Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. Circolare n. 29 del 28 settembre 2006	163
6. INPS - Circolare n. 111 del 13 ottobre 2006	171
7. INAIL - Circolare n. 45 del 23 ottobre 2006	175
8. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Circolare 3 Novembre 2006 n. 1733	182
9. Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale - Direzione Regionale del Lavoro per il Veneto - Circolare n. 5461 del 30 agosto 2007	187

Capitolo I

LA LEGGE DELEGA (art. 1 Legge n. 123/2007)

Art. 1

Delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

1. *Il Governo è delegato ad adottare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, in conformità all'articolo 117 della Costituzione e agli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, e alle relative norme di attuazione, e garantendo l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati.*

2. *I decreti di cui al comma 1 sono adottati, realizzando il necessario coordinamento con le disposizioni vigenti, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi generali:*

a) *riordino e coordinamento delle disposizioni vigenti, nel rispetto delle normative comunitarie e delle convenzioni internazionali in materia, in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 117 della Costituzione;*

b) *applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro a tutti i settori di attività e a tutte le tipologie di rischio, anche tenendo conto delle peculiarità o della particolare pericolosità degli stessi e della specificità di settori ed ambiti lavorativi, quali quelli presenti nella pubblica amministrazione, come già indicati nell'articolo 1, comma 2, e nell'articolo 2, comma 1, lettera b), secondo periodo, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive (modificazioni, nel rispetto delle competenze in materia di sicurezza antincendio come definite dal decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, e del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, nonché assicurando il coordinamento, ove necessario, con la normativa in materia ambientale;*

c) *applicazione della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro a tutti i lavoratori e lavoratrici, autonomi e subordinati, nonché ai soggetti ad essi equiparati prevedendo:*

1) *misure di particolare tutela per determinate categorie di lavoratori e lavoratrici e per specifiche tipologie di lavoro o settori di attività;*

2) *adeguate e specifiche misure di tutela per i lavoratori autonomi, in relazione ai rischi propri delle attività svolte e secondo i principi della raccomandazione 2003/134/CE del Consiglio, del 18 febbraio 2003;*

d) *semplificazione degli adempimenti meramente formali in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, nel pieno rispetto dei livelli di tutela, con particolare riguardo alle piccole, medie e micro imprese; previsione di forme di unificazione documentale;*

e) *riordino della normativa in materia di macchine, impianti, attrezzature di lavoro, opere provvisoriale e dispositivi di protezione individuale, al fine di operare il necessario coordinamento tra le direttive di prodotto e quelle di utilizzo concernenti la tutela della salute e la sicurezza sul lavoro e di razionalizzare il sistema pubblico di controllo;*

f) *riformulazione e razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio, amministrativo e penale, per la violazione delle norme vigenti e per le infrazioni alle disposizioni contenute nei decreti legislativi emanati in attuazione della presente legge, tenendo conto della responsabilità e delle funzioni svolte da ciascun soggetto obbligato, con riguardo in particolare alla responsabilità del preposto, nonché della natura sostanziale o formale della violazione, attraverso:*

1) *la modulazione delle sanzioni in funzione del rischio e l'utilizzazione di strumenti che favoriscano la regolarizzazione e l'eliminazione del pericolo da parte dei soggetti destinatari dei provvedimenti amministrativi, confermando e valorizzando il sistema del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758;*

2) *la determinazione delle sanzioni penali dell'arresto e dell'ammenda, previste solo nei casi in cui le infrazioni ledano interessi generali dell'ordinamento, individuati in base ai criteri ispiratori degli articoli 34 e 35 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni, da comminare in via esclusiva ovvero alternativa, con previsione della pena dell'ammenda fino a euro ventimila per le infrazioni formali, della pena dell'arresto fino a tre anni per le infrazioni di particolare gravità, della pena dell'arresto fino a tre anni ovvero dell'ammenda fino a euro centomila negli altri casi;*

3) *la previsione della sanzione amministrativa consistente nel pagamento di una somma di denaro fino ad euro centomila per le infrazioni non punite con sanzione penale;*

4) *la graduazione delle misure interdittive in dipendenza della particolare gravità delle disposizioni violate;*

5) *il riconoscimento ad organizzazioni sindacali ed associazioni dei familiari delle vittime della possibilità di esercitare, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 91 e 92 del codice di procedura penale, i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa, 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;*

6) *la previsione della destinazione degli introiti delle sanzioni pecunia-*

rie per interventi mirati alla prevenzione, a campagne di informazione e alle attività dei dipartimenti di prevenzione delle aziende sanitarie locali;

g) revisione dei requisiti, delle tutele, delle attribuzioni e delle funzioni dei soggetti del sistema di prevenzione aziendale, compreso il medico competente, anche attraverso idonei percorsi formativi, con particolare riferimento al rafforzamento del ruolo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale; introduzione della figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo;

h) rivisitazione e potenziamento delle funzioni degli organismi paritetici, anche quali strumento di aiuto alle imprese nell'individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro;

i) realizzazione di un coordinamento su tutto il territorio nazionale delle attività e delle politiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro, finalizzato all'emanazione di indirizzi generali uniformi e alla promozione dello scambio di informazioni anche sulle disposizioni italiane e comunitarie in corso di approvazione, nonché ridefinizione dei compiti e della composizione, da prevedere su base tripartita e di norma paritetica e nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome di cui all'articolo 117 della Costituzione, della commissione consultiva permanente per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro e dei comitati regionali di coordinamento;

l) valorizzazione, anche mediante rinvio legislativo, di accordi aziendali, territoriali e nazionali, nonché, su base volontaria, dei codici di condotta ed etici e delle buone prassi che orientino i comportamenti dei datori di lavoro, anche secondo i principi della responsabilità sociale, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati, ai fini del miglioramento dei livelli di tutela definiti legislativamente;

m) previsione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, fondato sulla specifica esperienza, ovvero sulle competenze e conoscenze in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, acquisite attraverso percorsi formativi mirati;

n) definizione di un assetto istituzionale fondato sull'organizzazione e circolazione delle informazioni, delle linee guida e delle buone pratiche utili a favorire la promozione e la tutela della salute e sicurezza sul lavoro, anche attraverso il sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro, che valorizzi le competenze esistenti ed elimini ogni sovrapposizione o duplicazione di interventi;

o) previsione della partecipazione delle parti sociali al sistema informativo, costituito da Ministeri, regioni e province autonome, Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA) e Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), con il contributo del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), e del concorso allo sviluppo del medesimo da parte degli organismi paritetici e delle associazioni e degli istituti di settore a carattere scientifico, ivi compresi quelli che si occupano della salute delle donne;

p) promozione della cultura e delle azioni di prevenzione, da finanziare,

a decorrere dall'anno 2008, per le attività di cui ai numeri 1) e 2) della presente lettera, a valere, previo atto di accertamento, su una quota delle risorse di cui all'articolo 1, comma 780, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, accertate in sede di bilancio consuntivo per l'anno 2007 dell'INAIL, attraverso:

1) la realizzazione di un sistema di governo per la definizione, tramite forme di partecipazione tripartita, di progetti formativi, con particolare riferimento alle piccole, medie e micro imprese, da indirizzare, anche attraverso il sistema della bilateralità, nei confronti di tutti i soggetti del sistema di prevenzione aziendale;

2) il finanziamento degli investimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro delle piccole, medie e micro imprese, i cui oneri siano sostenuti dall'INAIL, nell'ambito e nei limiti delle spese istituzionali dell'Istituto. Per tali finanziamenti deve essere garantita la semplicità delle procedure;

3) la promozione e la divulgazione della cultura della salute e della sicurezza sul lavoro all'interno dell'attività scolastica ed universitaria e nei percorsi di formazione, nel rispetto delle disposizioni vigenti e in considerazione dei relativi principi di autonomia didattica e finanziaria;

q) razionalizzazione e coordinamento delle strutture centrali e territoriali di vigilanza nel rispetto dei principi di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, e dell'articolo 23, comma 4, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, al fine di rendere più efficaci gli interventi di pianificazione, programmazione, promozione della salute, vigilanza, nel rispetto dei risultati verificati, per evitare sovrapposizioni, duplicazioni e carenze negli interventi e valorizzando le specifiche competenze, anche riordinando il sistema delle amministrazioni e degli enti statali aventi compiti di prevenzione, formazione e controllo in materia e prevedendo criteri uniformi ed idonei strumenti di coordinamento;

r) esclusione di qualsiasi onere finanziario per il lavoratore e la lavoratrice subordinati e per i soggetti ad essi equiparati in relazione all'adozione delle misure relative alla sicurezza e alla salute dei lavoratori e delle lavoratrici;

s) revisione della normativa in materia di appalti prevedendo misure dirette a:

1) migliorare l'efficacia della responsabilità solidale tra appaltante ed appaltatore e il coordinamento degli interventi di prevenzione dei rischi, con particolare riferimento ai subappalti, anche attraverso l'adozione di meccanismi che consentano di valutare l'idoneità tecnico-professionale delle imprese pubbliche e private, considerando il rispetto delle norme relative alla salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro quale elemento vincolante per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica;

2) modificare il sistema di assegnazione degli appalti pubblici al massimo ribasso, al fine di garantire che l'assegnazione non determini la diminuzione del livello di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori;

3) modificare la disciplina del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, pre-

vedendo che i costi relativi alla sicurezza debbano essere specificamente indicati nei bandi di gara e risultare congrui rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture oggetto di appalto;

t) rivisitazione delle modalità di attuazione della sorveglianza sanitaria, adeguandola alle differenti modalità organizzative del lavoro, ai particolari tipi di lavorazioni ed esposizioni, nonché ai criteri ed alle linee Guida scientifici più avanzati, anche con riferimento al prevedibile momento di insorgenza della malattia:

u) rafforzare e garantire le tutele previste dall'articolo 8 del decreto legislativo 15 agosto 1991, n. 277;

v) introduzione dello strumento dell'interpello previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, e successive modificazioni, relativamente a quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, individuando il soggetto titolare competente a fornire tempestivamente la risposta.

3. *I decreti di cui al presente articolo non possono disporre un abbassamento dei livelli di protezione, di sicurezza e di tutela o una riduzione dei diritti e delle prerogative dei lavoratori e delle loro rappresentanze.*

4. *I decreti di cui al presente articolo sono adottati nel rispetto della procedura di cui all'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri del lavoro e della previdenza sociale, della salute, delle infrastrutture, limitatamente a quanto previsto dalla lettera s) del comma 2, dello sviluppo economico, limitatamente a quanto previsto dalla lettera e) del comma 2, di concerto con il Ministro per le politiche europee, il Ministro della giustizia, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro della solidarietà sociale, limitatamente a quanto previsto dalla lettera l) del comma 2, nonché gli altri Ministri competenti per materia, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro.*

5. *Gli schemi dei decreti legislativi, a seguito di deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, sono trasmessi alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica perché su di essi siano espressi, entro quaranta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari. Decorso tale termine i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari di cui al presente comma scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini previsti ai commi 1 e 6 o successivamente, questi ultimi sono prorogati di tre mesi.*

6. *Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dal presente articolo, il Governo può adottare, attraverso la procedura di cui ai commi 4 e 5, disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi.*

7. *Dall'attuazione dei criteri di delega recati dal presente articolo, con esclusione di quelli di cui al comma 2, lettera p), numeri 1) e 2), non devono derivare*

nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tale fine, per gli adempimenti dei decreti attuativi della presente delega le amministrazioni competenti provvedono attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse, umane, strumentali ed economiche, allo stato in dotazione alle medesime amministrazioni.

1.1. La “riforma permanente” della normativa in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro

A partire dal cosiddetto “Decreto Bersani” dell’estate 2006 (D.L. n. 223/2006 convertito in L. n. 248/2006), il legislatore ha intrapreso un cammino di riforma della normativa in materia di sicurezza ed igiene del lavoro che, attraverso interventi successivi e non sempre sistematicamente organici, sta modificando in maniera significativa lo scenario che si era venuto delineando dopo l’entrata in vigore del D.Lgs. 626/94.

Negli ultimi dieci anni, invero, non erano mancati gli interventi sulla materia, ma si trattava sostanzialmente di adeguamenti ed aggiornamenti di singoli settori, nei quali esigenze di recepimento di nuove direttive comunitarie o di completamento del sistema richiedevano l’adozione di provvedimenti destinati a disciplinare lavorazioni o ambiti di rischio specifici.

Aldilà di tali interventi, l’impianto normativo definito con il D.Lgs. n. 626/94 si poteva considerare sufficientemente consolidato: sia sotto il profilo degli obblighi dei soggetti coinvolti, e quindi degli adempimenti tecnici, organizzativi, di gestione e di controllo; sia per quanto concerne l’esercizio delle funzioni di vigilanza in capo agli organi ed enti pubblici a ciò preposti, e quindi anche degli strumenti di prevenzione e repressione da essi utilizzati; sia, infine, dal punto di vista del sistema sanzionatorio.

Dall’estate 2006 questo assetto normativo ha conosciuto numerose modifiche, che si sono succedute in rapida sequenza e che non sono ad oggi terminate; quel che più rileva, è che si tratta di modifiche che hanno introdotto misure destinate in qualche modo a “ridisegnare” il sistema così come era articolato e le sue (relative) certezze.

Tutte queste misure non sono altro che la conseguenza, in termini di operatività e di adempimenti concreti, del principio secondo cui lavoro irregolare equivale a lavoro non sicuro: principio sicuramente non sorprendente nella sua (apparente) ovvietà, e certamente già desumibile nel sistema normativo previgente, ma che ha assunto una portata innovativa del tutto particolare nel momento in cui il legislatore lo ha esplicitato all’interno dei propri provvedimenti normativi di riforma, e attorno ad esso ha cominciato ad introdurre una serie di adempimenti e di obblighi che dichiaratamente fanno della lotta al lavoro irregolare uno strumento per la tutela della salute nei luoghi di lavoro.

Ecco allora nel Decreto Bersani, inizialmente limitati al settore edile, l’obbligo della tessera di riconoscimento per il personale occupato (art. 36-bis, commi 3-4-5); l’obbligo di comunicazione preventiva al Centro per l’impiego

dell'instaurazione di rapporti di lavoro (art. 36-*bis*, comma 6); la nuova disciplina della maxi-sanzione per lavoro irregolare (art. 36-*bis*, comma 7); l'attribuzione agli organi ispettivi del potere di sospensione dei lavori in caso di lavoratori irregolarmente occupati o di violazione delle normative sull'orario di lavoro o sui riposi, con conseguente interdizione alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni (art. 36-*bis*, commi 1-2-3-4).

Complementari a tali misure, ecco poi le norme volte a garantire l'adempimento degli obblighi contributivi nei confronti dei dipendenti, utilizzando lo strumento della regolarità contributiva quale condizione per l'accesso alle agevolazioni contributive proprie del settore edile (art. 36-*bis*, comma 8).

Di assai più vasta portata, in quanto non limitata al settore edile, ma sempre in una logica volta a garantire l'adempimento degli obblighi nei confronti dei lavoratori subordinati e quindi la regolarità del rapporto di lavoro, è poi la generale configurazione di una responsabilità solidale tra appaltatore e subappaltatore, come pure di una responsabilità amministrativa in capo al committente, con riferimento all'obbligo di versamento delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente e all'obbligo di versamento dei contributi previdenziali ed assicurativi (art. 35, commi 28-34).

La nuova prospettiva, dalla quale il legislatore ha inteso affrontare le questioni inerenti la sicurezza e l'igiene del lavoro, ha trovato successiva conferma con la Legge Finanziaria 2007 (Legge 29 dicembre 2006 n. 296).

È stato dunque modificato il disposto dell'art. 29 comma 2 del D.Lgs. n. 276/2003 (Legge Biagi) estendendo la responsabilità solidale del committente imprenditore o datore di lavoro negli appalti di opere e di servizi (art. 1, comma 911); è stata introdotta la responsabilità solidale dell'imprenditore committente per i danni subiti dal dipendente dell'appaltatore e del subappaltatore non indennizzati dall'INAIL (art. 1, comma 910); è stato sancito il principio generale per cui i benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale sono subordinati, per tutti i datori di lavoro, al possesso del documento unico di regolarità contributiva (art. 1, comma 1175-1176); è stato esteso a tutti i datori di lavoro l'obbligo di comunicazione anticipata dell'instaurazione di rapporto di lavoro (art. 1, comma 1180); sono stati modificati gli importi delle sanzioni amministrative (art. 1, comma 1177) ivi compresi quelli concernenti la omessa istituzione e la omessa esibizione dei libri di matricola e di paga (art. 1, comma 1178).

Il sistema è tutt'ora "in movimento": sono attesi all'appello il decreto attuativo dell'art. 35 del Decreto Bersani, che stabilisca la documentazione attestante l'assolvimento degli obblighi in tema di versamenti delle ritenute fiscali e dei contributi previdenziali ed assicurativi, come pure il decreto attuativo dei commi 1175 e 1176 dell'art. 1 della Legge Finanziaria 2007, con i contenuti del documento unico di regolarità contributiva il cui possesso condiziona il godimento di tutti i benefici normativi e contributivi della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale.

In questo quadro normativo, estremamente mobile e per molti versi anche incompleto perché privo di provvedimenti attuativi di centrale importanza, è

intervenuta la Legge 3 agosto 2007, n. 123, recante “Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia”.

Prima ancora di esaminarne nel dettaglio i contenuti, si può fin da subito osservare come anche quest’ultimo provvedimento confermi la situazione di estrema “fluidità” in cui versa la normativa in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

Ed infatti, da un lato ciò è implicito nella natura stessa del provvedimento, ed in particolare dell’art. 1 che conferisce delega al Governo per “il riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti”, il che significa che entro il 25 maggio 2008 (scadenza del termine di nove mesi concesso al Governo per l’esercizio della delega) entrerà in vigore un nuovo provvedimento, destinato ad incidere sull’intera materia riformandola; dall’altro lato, la “fluidità” della disciplina normativa si evince dal contenuto delle ulteriori disposizioni della Legge 123/07, con le quali il legislatore prosegue nel processo di ridefinizione degli obblighi, degli strumenti di prevenzione e repressione, delle sanzioni.

Lo scenario, all’interno del quale si colloca la nuova legge, è dunque in pieno movimento, non solo negli aspetti di dettaglio, ma anche e soprattutto per quanto concerne principi e criteri di fondo: in quanto tale, è uno scenario che impone per molti versi un approccio nuovo alla materia della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

1.2. La delega al Governo per la riforma della sicurezza ed igiene del lavoro

Il 25 agosto 2007 è entrata in vigore la Legge 3.8.2007 n. 123, pubblicata in G.U. n. 185 del 10.8.2007, contenente la delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

Una prima parte della legge delega il Governo ad emanare entro nove mesi (e dunque entro il 25.5.2008) uno o più decreti delegati, con cui verranno profondamente riviste le norme del D.Lgs. 626/94 e tutte le ulteriori vigenti disposizioni di legge a tutela della salute e sicurezza.

Una seconda parte della legge, invece, ha conseguenze ben più immediate per gli operatori economici, in quanto contiene una serie di disposizioni particolarmente innovative e in taluni casi addirittura dirompenti, che sono già entrate in vigore.

Queste disposizioni modificano in maniera rilevante istituti fondamentali della normativa in materia di sicurezza e salute e più in particolare del D.Lgs. n. 626/94; intervengono (ancora una volta) sulle disposizioni che regolano i rapporti di lavoro e all’interno dei contratti (tutti) di appalto e subappalto; attribuiscono agli organi di vigilanza poteri di sospensione immediata dell’attività imprenditoriale; estendono la responsabilità amministrativa degli enti (D.Lgs. 231/2001) alle ipotesi di infortuni sul lavoro e malattie professionali.

Prima di affrontare tali e tante novità, è senz’altro opportuna una disamina

dei criteri che ispireranno i decreti legislativi di riordino della materia, o almeno quelli più significativi, sia per comprendere la direzione verso cui muove l'ordinamento in questa materia, sia perché si tratta di principi di fondo utili anche nell'interpretazione delle norme già in vigore.

L'esigenza di un riordino del sistema è stata qualificata come urgente ed indifferibile dalla Commissione Parlamentare di inchiesta sugli infortuni sul lavoro, la quale, tra le considerazioni conclusive svolte nella Relazione Finale ha qualificato l'adozione di un testo unico e la revisione e riordino di tutte le norme di settore di rango legislativo, come prima esigenza fondamentale.

Tale esigenza nasce anche dalla constatazione di come la "complessa legislazione, intervenuta negli ultimi dodici anni in materia al fine del recepimento della disciplina comunitaria, si sia sovrapposta ai precedenti corpi normativi. La compresenza di vecchi provvedimenti, tutt'ora vigenti, improntati spesso a principi di logica giuridica differenti rispetto all'impianto comunitario, rende necessaria una ridefinizione organica"¹.

Sulla base di tali presupposti, numerosi sono i principi e criteri direttivi generali che il legislatore ha ritenuto essenziali ed ha tradotto nei criteri di delega che il Governo sarà tenuto a rispettare; tra questi alcuni preannunciano importanti e radicali interventi di riforma della materia.

Di seguito, si vanno dunque a richiamare i più significativi di questi criteri, così come contenuti nell'art. 1, con alcuni commenti nei casi che suscitano maggiore interesse ai fini del presente lavoro.

1) *"riordino e coordinamento delle disposizioni vigenti, nel rispetto delle normative comunitarie e delle convenzioni internazionali in materia, in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 117 della Costituzione";*

2) *"applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro a tutti i settori di attività e a tutte le tipologie di rischio², anche tenendo conto delle peculiarità o della particolare pericolosità degli stessi e della specificità di settori ed ambiti lavorativi";*

3) *"applicazione della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro a tutti i lavoratori e lavoratrici, autonomi e subordinati, nonché ai soggetti ad essi equiparati prevedendo:*

– misure di particolare tutela per determinate categorie di lavoratori e lavoratrici e per specifiche tipologie di lavoro o settori di attività;

– adeguate e specifiche misure di tutela per i lavoratori autonomi, in relazione ai rischi propri delle attività svolte e secondo i principi della raccomandazione 2003/134/CE del Consiglio, del 18 febbraio 2003".

L'art. 1 del D.Lgs. 626/94 già aveva previsto l'applicazione delle misure a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori a tutti i settori di attività pri-

¹ Cfr. "Relazione Finale sull'attività della Commissione", Commissione Parlamentare di Inchiesta sugli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo alle c.d. "morti bianche", 8.3.2006.

² La sottolineatura è nostra, come quelle che seguono.

vati o pubblici, disponendo altresì, al comma 2, che per determinati e specifici ambiti espressamente indicati (ad es. Forze Armate, Servizi di protezione civile, nell'ambito di strutture giudiziarie o penitenziarie, ecc.) le norme del decreto dovessero essere applicate "tenendo conto delle particolari esigenze connesse al servizio espletato": esigenze individuate, per ciascuno di tali specifici settori, con apposito Decreto Ministeriale, come ad esempio il D.M. 29.8.1997 n. 338 ("Regolamento recante l'individuazione delle particolari esigenze delle strutture giudiziarie e penitenziarie") o il D.M. 28.9.1998 n. 382 ("Regolamento recante l'individuazione delle particolari esigenze negli istituti di educazione ed istruzione"), ecc.

Deve essere, inoltre evidenziato che la vigente disciplina in materia di salute e sicurezza del lavoro prevede già, con riferimento a specifiche categorie di lavoratori, particolari misure di tutela: si consideri ad esempio il D.Lgs. 25.11.1996, n. 645 di recepimento della direttiva 92/85/CEE concernente il miglioramento della sicurezza e salute delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento, o ancora il D.Lgs. 26.3.2001, n. 151 sempre in materia di tutela della maternità e paternità a norma dell'art. 15 L. 8.3.2000, n. 53.

In tale contesto, la norma va tuttavia sottolineata per il riferimento alla estensione delle norme sulla sicurezza ai lavoratori autonomi: principio affermato richiamando i dettami del Consiglio Europeo (che nella Raccomandazione 2003/134/CE ha espressamente segnalato la carenza di una disciplina comunitaria specifica e puntuale a tutela del lavoro autonomo ed ha di conseguenza raccomandato a ciascun stato membro l'adozione di misure a tutto campo per la tutela del lavoro autonomo, quali ad esempio quelle indicate nelle raccomandazioni n. 2 e n. 3: provvedimenti legislativi, formazione, campagne di sensibilizzazione ed incentivi alle parti interessate) ma indubbiamente foriera, nel sistema normativo vigente, di novità potenzialmente rivoluzionarie.

4) *"semplificazione degli adempimenti meramente formali in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, nel pieno rispetto dei livelli di tutela, con particolare riguardo alle piccole, medie e micro imprese; previsione di forme di unificazione documentale";*

5) *"riordino della normativa in materia di macchine, impianti, attrezzature di lavoro, opere provvisoriale e dispositivi di protezione individuale, al fine di operare il necessario coordinamento tra le direttive di prodotto e quelle di utilizzo concernenti la tutela della salute e la sicurezza sul lavoro e di razionalizzare il sistema pubblico di controllo".*

A mero titolo esemplificativo, basti qui osservare che tra le norme che il legislatore delegato dovrà "riorganizzare", devono ricomprendersi, naturalmente le sezioni del D.Lgs. 626/94 contenenti specifiche disposizioni in materia, ma certamente anche il D.P.R. 27.4.1955, n. 547, contenente norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro; il D.P.R. 19.3.1956, n. 302, contenente norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro integrative di quelle generali di cui al D.P.R. n. 547/1955; il D.P.R. 24.7.1996, n. 459, per l'attuazione delle c.d. "direttive macchine" 89/392/CEE, 91/368/CEE, 93/44/CEE e 93/68/CEE; il D.Lgs. 14.8.1996, n. 493, per l'attuazione della direttiva 92/58/CEE sulla segna-

letica; il D.Lgs. 4.12.1992, n. 475, per l'attuazione della direttiva 89/686/CEE sui dispositivi di protezione individuale; in materia di edilizia, il D.P.R. 7.1.1956, n. 164, contenente norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni, il D.Lgs. 14.8.1996, n. 494 sui cantieri temporanei o mobili ed il D.Lgs. 235/03, sui requisiti minimi di sicurezza e salute per l'uso di attrezzature di lavoro per l'esecuzione di lavori in quota.

Quanto all'esigenza di coordinamento ed uniformità espressa all'art. 1, lett. e) della L. 123/2007, era già stata ripetutamente manifestata in precedenza dal legislatore, da ultimo anche tra i principi generali della riforma dei servizi ispettivi (D.Lgs. 23.4.2004, n. 124) che aveva previsto, anche con riferimento alla vigilanza sull'adempimento delle prescrizioni in materia di sicurezza e salute sul lavoro, il coordinamento nell'esercizio delle funzioni ispettive attribuite al personale ispettivo delle direzioni Provinciali del Lavoro, dell'INAIL e dell'INPS.

6) *“riformulazione e razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio, amministrativo e penale, per la violazione delle norme vigenti e per le infrazioni alle disposizioni contenute nei decreti legislativi emanati in attuazione della presente legge, tenendo conto della responsabilità e delle funzioni svolte da ciascun soggetto obbligato, con riguardo in particolare alla responsabilità del preposto, nonché della natura sostanziale o formale della violazione attraverso:*

1) *la modulazione delle sanzioni in funzione del rischio e l'utilizzazione di strumenti che favoriscano la regolarizzazione e l'eliminazione del pericolo da parte dei soggetti destinatari dei provvedimenti amministrativi, confermando e valorizzando il sistema del Decreto Legislativo 19 dicembre 1994, n. 758;*

2) *la determinazione delle sanzioni penali dell'arresto e dell'ammenda, previste solo nei casi in cui le infrazioni ledano interessi generali dell'ordinamento, individuati in base ai criteri ispiratori degli articoli 34 e 35 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni, da comminare in via esclusiva ovvero alternativa, con previsione della pena dell'ammenda fino a euro ventimila per le infrazioni formali, della pena dell'arresto fino a tre anni per le infrazioni di particolare gravità, della pena dell'arresto fino a tre anni ovvero dell'ammenda fino a euro centomila negli altri casi;*

3) *la previsione della sanzione amministrativa consistente nel pagamento di una somma di denaro fino ad euro centomila per le infrazioni non punite con sanzione penale;*

4) *la graduazione delle misure interdittive in dipendenza della particolare gravità delle disposizioni violate;*

5) *il riconoscimento ad organizzazioni sindacali ed associazioni dei familiari delle vittime della possibilità di esercitare, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 91 e 92 del codice di procedura penale, i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa, 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;*

6) *la previsione della destinazione degli introiti delle sanzioni pecuniarie per interventi mirati alla prevenzione, a campagne di informazione e alle attività dei dipartimenti di prevenzione delle aziende sanitarie locali;*

7) *“revisione dei requisiti, delle tutele, delle attribuzioni e delle funzioni dei soggetti del sistema di prevenzione aziendale, compreso il medico competente, anche attraverso idonei percorsi formativi, con particolare riferimento al rafforzamento del ruolo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale; introduzione della figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo”.*

Il “sistema prevenzionale aziendale”, così come delineato dal D.Lgs. 626/94, prevede il coinvolgimento attivo di molte parti, includendo non soltanto il datore di lavoro o un suo delegato, i dirigenti, i preposti, i lavoratori ma anche il Responsabile e gli Addetti al Servizio di Prevenzione e Protezione, il medico competente, il Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza.

Di queste figure, talune sono da tempo delineate anche ad opera di un’intensa interpretazione giurisprudenziale, altre (più recenti) richiedono ancora uno sviluppo nella definizione di ruoli e responsabilità.

La figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è già oggetto nella stessa Legge 123/2007 di numerose innovazioni; quanto agli altri soggetti, la delega potrà essere occasione per definire, ad esempio, le questioni concernenti la responsabilità penale del RSPP in caso di infortunio (su cui già in alcune occasioni si è pronunciata, in senso affermativo, la giurisprudenza: si veda ad esempio da ultimo la recentissima sentenza n. 15266 del 17.4.2007 della Corte di Cassazione, Sezione IV Penale).

8) *“rivisitazione e potenziamento delle funzioni degli organismi paritetici, anche quali strumento di aiuto alle imprese nell’individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro”.*

Anche gli organismi paritetici, istituiti, ai sensi dell’art. 20 del D.Lgs. 626/94, tra le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori con funzioni di orientamento e promozione di iniziative formative a favore dei lavoratori e di composizione delle controversie aventi ad oggetto l’applicazione di norme riguardanti i diritti di rappresentanza, informazione e formazione, sono stati oggetto di significativo intervento ad opera della L. n. 123/2007.

9) *“previsione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, fondato sulla specifica esperienza, ovvero sulle competenze e conoscenze in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, acquisite attraverso percorsi formativi mirati”;*

10) *“revisione della normativa in materia di appalti prevedendo misure dirette a:*

1) migliorare l’efficacia della responsabilità solidale tra appaltante ed appaltatore e il coordinamento degli interventi di prevenzione dei rischi, con particolare riferimento ai subappalti, anche attraverso l’adozione di meccanismi che consentano di valutare l’idoneità tecnico-professionale delle imprese pubbliche e private, considerando il rispetto delle norme relative alla salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro quale elemento vincolante per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l’accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica.

Quanto alla responsabilità solidale in materia di appalti, numerose sono le disposizioni già in vigore, alcune recentissime, altre ancora in attesa di applicazione a mezzo degli appositi decreti attuativi, che sanciscono la responsabilità solidale dell'appaltatore con il subappaltatore, ovvero del committente con l'appaltatore, sia nell'ambito degli appalti privati, che con riferimento agli appalti pubblici: si pensi all'art. 1676 – c.c.³, all'art. 29, co. 2, D.Lgs. 276/2003⁴, all'art. 118, co. 6, D.Lgs. 163/2006⁵, all'art. 35, c. 28-34, del D.L. n. 223/2006, convertito con L. n. 248/2006⁶; (norma che,

³ “Coloro che, alle dipendenze dell'appaltatore, hanno dato la loro attività per eseguire l'opera o per prestare il servizio possono proporre azione diretta contro il committente per conseguire quanto è loro dovuto, fino alla concorrenza del debito che il committente ha verso l'appaltatore nel tempo in cui essi propongono la domanda”.

⁴ “In caso di appalto di opere o di servizi il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali ulteriori subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti”.

⁵ “L'affidatario è tenuto ad osservare integralmente il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni; è, altresì, responsabile in solido dell'osservanza delle norme anzidette da parte dei subappaltatori nei confronti dei loro dipendenti per le prestazioni rese nell'ambito del subappalto. L'affidatario e, per suo tramite, i subappaltatori, trasmettono alla stazione appaltante prima dell'inizio dei lavori la documentazione di avvenuta denuncia agli enti previdenziali, inclusa la Cassa edile, assicurativi e antinfortunistici, nonché copia del piano di cui al comma 7. L'affidatario e, suo tramite, i subappaltatori trasmettono periodicamente all'amministrazione o ente committente copia dei versamenti contributivi, previdenziali, assicurativi, nonché di quelli dovuti agli organismi paritetici previsti dalla contrattazione collettiva”.

⁶ “28. L'appaltatore risponde in solido con il subappaltatore della effettuazione e del versamento delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente e del versamento dei contributi previdenziali e dei contributi assicurativi obbligatori per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dei dipendenti a cui è tenuto il subappaltatore.

29. La responsabilità solidale viene meno se l'appaltatore verifica, acquisendo la relativa documentazione prima del pagamento del corrispettivo, che gli adempimenti di cui al comma 28 connessi con le prestazioni di lavoro dipendente concernenti l'opera, la fornitura o il servizio affidati sono stati correttamente eseguiti dal subappaltatore. L'appaltatore può sospendere il pagamento del corrispettivo fino all'esibizione da parte del subappaltatore della predetta documentazione.

30. Gli importi dovuti per la responsabilità solidale di cui al comma 28 non possono eccedere complessivamente l'ammontare del corrispettivo dovuto dall'appaltatore al subappaltatore.

31. Gli atti che devono essere notificati entro un termine di decadenza al subappaltatore sono notificati entro lo stesso termine anche al responsabile in solido. La competenza degli uffici degli entipositori e previdenziali è comunque determinata in rapporto alla sede del subappaltatore.

32. Il committente provvede al pagamento del corrispettivo dovuto all'appaltatore previa esibizione da parte di quest'ultimo della documentazione attestante che gli adempimenti di cui al comma 28 connessi con le prestazioni di lavoro dipendente concernenti l'opera, la fornitura o il servizio affidati sono stati correttamente eseguiti dall'appaltatore.

33. L'inosservanza delle modalità di pagamento previste al comma 32 è punita con la sanzione amministrativa da euro 5.000 a euro 200.000 se gli adempimenti di cui al comma 28 connessi con le prestazioni di lavoro dipendente concernenti l'opera, la fornitura o il servizio affidati

in mancanza dei Decreti Ministeriali attuativi, non è ancora entrata in vigore⁷).

non sono stati correttamente eseguiti dall'appaltatore e dagli eventuali subappaltatori. Ai fini della presente sanzione si applicano le disposizioni previste per la violazione commessa dall'appaltatore. La competenza dell'ufficio che irroga la presente sanzione è comunque determinata in rapporto alla sede dell'appaltatore.

34. Le disposizioni di cui ai commi da 28 a 33 si applicano, successivamente all'adozione di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del Lavoro e della previdenza sociale, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, che stabilisca la documentazione attestante l'assolvimento degli adempimenti di cui al comma 28, in relazione ai contratti di appalto e subappalto di opere, forniture e servizi conclusi da soggetti che stipulano i predetti contratti nell'ambito di attività rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, con esclusione dei committenti non esercenti attività commerciale, e, in ogni caso, dai soggetti di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, che deve intendersi esteso anche per la responsabilità solidale per l'effettuazione ed il versamento delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente”.

⁷ Risulta ad oggi prossimo all'emanazione il decreto ministeriale attuativo; il testo del decreto è stato approvato dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale ed è ora al vaglio del Ministero dell'Economia.

Capitolo II

LA NOTIZIA ALL'INAIL DELL'ESERCIZIO DELL'AZIONE PENALE (art. 2 Legge n. 123/2007)

Art. 2

Notizia all'INAIL in taluni casi di esercizio dell'azione penale.

1. In caso di esercizio dell'azione penale per i delitti di omicidio colposo o di lesioni personali colpose, se il fatto è commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o che abbia 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.

2.1. La costituzione di parte civile e l'azione di regresso dell'INAIL

La norma sancisce (a far data dal 25.8.2007) l'obbligo per il Pubblico Ministero di dare "immediata notizia" all'Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (INAIL) in tutti i casi in cui provveda ad esercitare l'azione penale per i delitti di omicidio colposo e di lesioni personali colpose, qualora il fatto sia stato commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o quando l'evento lesivo consista nell'insorgere di una malattia professionale.

Secondo l'interpretazione prevalente, con tale norma il legislatore avrebbe inteso risolvere la controversa questione relativa all'ammissibilità della costituzione di parte civile nel processo penale da parte dell'INAIL ed alla possibilità per l'Istituto di esercitare l'azione di regresso *ex art. 11 D.P.R. 1124/1965* in tale sede, sancendone in modo definitivo l'ammissibilità.

Aver previsto un obbligo di immediata comunicazione proveniente dal Pubblico Ministero, al fine di consentire all'INAIL di costituirsi parte civile nel processo penale a carico del datore di lavoro inadempiente rispetto alle norme in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro e malattie professionali e di esercitare più celermente l'azione di regresso attribuita dall'art. 11 del D.P.R. 30.6.1965, n. 1124, in combinato disposto con l'art. 10 del medesimo decreto, equivarrebbe ad un esplicito riconoscimento normativo della ammissibilità dell'esercizio dell'azione civile da parte dell'INAIL nel processo penale.

Come noto, l'art. 74 del codice di procedura penale attribuisce al soggetto al quale il reato abbia arrecato danno, o ai suoi successori universali, il diritto di esercitare nell'ambito del processo penale, l'azione civile per il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale patito in conseguenza del reato nei confronti dell'imputato e del soggetto civilmente responsabile.

Prima del 25 agosto 2007 (data di entrata in vigore della Legge 123/2007) e con specifico riferimento ai reati di omicidio colposo e lesioni personali colpose, commesse in violazione delle norme a tutela della salute e sicurezza sul lavoro, se era pacifico che il lavoratore infortunato, o i suoi successori a titolo universale, potessero esercitare nel processo penale l'azione civile nei confronti del datore di lavoro al fine di ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali patiti in conseguenza dell'infortunio o della malattia professionale, altrettanto non poteva dirsi in merito alla costituzione di parte civile e all'esercizio dell'azione di regresso da parte dell'INAIL *ex* D.P.R. 1124/1965.

Secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale della Corte di Cassazione non potevano, infatti, ravvisarsi in tale ipotesi i necessari presupposti di legge, non trattandosi di un'azione finalizzata al risarcimento e dunque non contemplata tra quelle indicate dall'art. 74 c.p.p.

Come noto, l'azione di regresso è lo strumento giuridico attraverso il quale l'INAIL può ottenere dal datore di lavoro il rimborso delle somme corrisposte al lavoratore in conseguenza dell'infortunio al medesimo occorso.

L'azione, così come disciplinata dagli artt. 10 e 11 del D.P.R. 1124/1965, il c.d. Testo Unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, si porrebbe invero quale ipotesi residuale rispetto alla regola generale sancita dall'art. 10, comma 1, del decreto secondo cui *“l'assicurazione a norma del presente decreto esonera il datore di lavoro dalla responsabilità civile per gli infortuni sul lavoro”*.

In linea di principio, dunque, entro la sfera di operatività della copertura assicurativo-sociale, ovvero con riferimento alle voci di danno risarcite dall'INAIL al lavoratore, il datore di lavoro è esonerato dalla responsabilità civile per infortuni sul lavoro, essendo l'esonero direttamente conseguente all'intervento dell'Istituto assicuratore e alle prestazioni risarcitorie dal medesimo erogate a favore del lavoratore danneggiato.

Il principio enunciato dal primo comma dell'art. 10 trova però una significativa eccezione nei successivi commi 2 e 3.

Il secondo ed il comma 3 dell'art. 10 D.P.R. 1124/1965 dispongono, infatti, che *“2. Nonostante l'assicurazione predetta permane la responsabilità civile a carico di coloro che abbiano riportato condanna penale per il fatto dal quale l'infortunio è derivato*

3. Permane, altresì, la responsabilità civile del datore di lavoro quando la sentenza penale stabilisca che l'infortunio sia avvenuto per fatto imputabile a coloro che egli ha incaricato della direzione o sorveglianza del lavoro, se del fatto di essi debba rispondere secondo il Codice civile”.

Va altresì precisato che la giurisprudenza prevalente della Corte di Cassa-

zione è oramai costante nell'affermare che anche l'art. 2087 c.c. (in forza del quale il datore di lavoro imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro) costituisce vera e propria norma di prevenzione, avente carattere generale e sussidiario, di "chiusura" rispetto alla speciale normativa antinfortunistica, talché l'inosservanza dell'obbligo di sicurezza da essa contemplato è sicuramente idonea ad integrare la fattispecie illecite del reato di lesioni colpose perseguibili d'ufficio (Cassazione Penale, sez. III, 26 gennaio 2005, n. 6360; Cassazione Penale, sez. IV, 26 aprile 2000, n. 7402; Cass. Pen. 12.2.2000, 1579; Cassazione Penale, sez. IV, 5 ottobre 1999; Cass. Pen. 9.5.1998, n. 4271; Cass. Pen. 3.9.1997, n. 8422).

In tali ipotesi, dunque, l'art. 11 del D.P.R. 1124/1965 riconosce in capo all'Istituto Assicuratore che abbia risarcito il danno al lavoratore infortunato, il diritto di agire, in regresso appunto, nei confronti del datore di lavoro al fine di ottenere la restituzione di quanto pagato al lavoratore.

La norma prevede infatti che *"L'istituto assicuratore deve pagare le indennità anche nei casi previsti dal precedente articolo, salvo il diritto di regresso per le somme pagate a titolo d'indennità e per le spese accessorie contro le persone civilmente responsabili."*

Ebbene, in un quadro normativo e giurisprudenziale quale quello appena descritto, la giurisprudenza prevalente della Corte di Cassazione anteriore all'entrata in vigore della Legge 123/2007, escludeva la riconducibilità dell'azione di regresso ex art. 11 D.P.R. 1124/1965 da parte dell'INAIL alla previsione di cui all'art. 74 c.p.p. e dunque escludeva in capo all'Istituto la legittimazione a costituirsi parte civile: *"In base all'art. 295 c.p.c. il giudizio instaurato dall'Inail nei confronti del datore di lavoro, ex art. 11 d.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124, per ottenere il rimborso di quanto corrisposto agli eredi di un lavoratore deceduto per effetto di un infortunio sul lavoro non è soggetto a sospensione necessaria in attesa dell'esito del procedimento penale a carico del datore di lavoro per i medesimi fatti, giacché, in applicazione dell'art. 654 c.p.p., l'efficacia della emananda sentenza penale di condanna o di assoluzione non potrà mai fare stato nei confronti dell'Inail, che non è parte nel giudizio penale e che non era legittimato a costituirsi, trattandosi non della proposizione di un'azione civile per le restituzioni e il risarcimento del danno da reato, ma dell'azione di regresso, diversa da quelle considerate dall'art. 74 c.p.p."* (Cass. Civ. sez. lav. 25.8.2004, n. 16874. Si veda anche Cass. Civ. sez. lav. 1.3.2001, n. 2952). Anche la giurisprudenza di merito aveva affermato la non ammissibilità della costituzione di parte civile dell'INAIL nel processo penale a carico del datore di lavoro, ed aveva precisato che *"Non è ammissibile la costituzione di parte civile dell'Inail sulla base dell'azione di regresso che spetta all'ente nei confronti del datore di lavoro, posto che tale azione non appare derivare in via diretta ed immediata dai fatti di reato oggetto del procedimento, quanto piuttosto dalla successiva, automatica attivazione di un meccanismo di tutela obbligatorio previsto dalla legge in base alla quale l'ente assicurativo è obbligato alla erogazione di indennizzi"*

in favore dei lavoratori infortunati.” (cfr. Tribunale Caltanissetta, 13 gennaio 2004).

Tale limitazione sarebbe definitivamente venuta meno con l'entrata in vigore della Legge n. 123/2007.

Ed allora, in forza delle novità introdotte dall'art. 2 della legge in esame, dal 25 agosto 2007 nell'ambito del procedimento penale a carico del datore di lavoro in relazione ai reati di omicidio colposo e lesioni personali colpose, se il fatto è commesso in violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o se ha determinato una malattia professionale, può costituirsi parte civile non solo la persona offesa (il lavoratore o i suoi eredi), ma anche l'Istituto assicuratore che abbia erogato al lavoratore le prestazioni riconosciutegli dalla legge in conseguenza dell'infortunio o della malattia professionale.

Ciò significa che nell'ambito del processo penale possono essere introdotte due distinte azioni civili nei confronti del datore di lavoro imputato: 1) l'azione di risarcimento del danno c.d. differenziale da parte della persona offesa; 2) l'azione di regresso da parte dell'INAIL.

Ed allora, il datore di lavoro dovrà già in sede penale, e con gli strumenti specifici che tale procedura consente, difendersi non solo dal capo di imputazione formulato nei suoi confronti, ma anche dalle pretese creditorie avanzate dalle parti civili.

Inoltre, in caso di costituzione di parte civile dell'INAIL, il giudice quando pronuncia sentenza di condanna decide sulla domanda per le restituzioni ed il risarcimento del danno proposta a norma degli artt. 74 e ss. del codice di procedura penale.

In detta fattispecie, qualora l'accertamento non sia limitato all'“*an debeatur*”, ma si estenda anche al “*quantum*”, con esatta determinazione degli importi dovuti e condanna dell'imputato al pagamento, costituirà titolo esecutivo a favore dell'Ente. Ciò significa che l'INAIL potrà agire esecutivamente nei confronti del datore di lavoro condannato sulla base della sentenza penale senza dover necessariamente instaurare un successivo giudizio di merito in sede civile per l'accertamento del proprio credito.

Capitolo III

CONTRATTI D'APPALTO E D'OPERA (ART. 7 D.LGS. n. 626/94) (art. 3 legge n. 123/2007)

Art. 3.

Modifiche al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626.

1. Al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

a) il comma 3 dell'articolo 7 è sostituito dal seguente:

“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.”;

b) all'articolo 7, dopo il comma 3-bis è aggiunto il seguente:

“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 possono accedere, su richiesta, il rappresentante dei lavoratori di cui all'articolo 18 e le organizzazioni sindacali dei lavoratori.”;

... (omissis) ...

3.1. L'art. 7 prima della legge n. 123/2007

Con effetto dal 25 agosto 2007, la Legge n. 123/2007 ha modificato anche alcuni articoli del D.Lgs. n. 626/94.

Tra le innovazioni più significative, sia per la nuova e diversa disciplina degli obblighi posti in capo al datore di lavoro, sia per le conseguenze che ne derivano quanto ai contenuti del contratto d'appalto e del contratto d'opera, va sicuramente annoverata l'ulteriore riforma dell'art. 7, con la sostituzione integrale del comma 3 e l'introduzione di un nuovo comma 3-ter.

Si tratta dell'ennesimo intervento sul testo dell'art. 7, che meno di un anno

fa era già stato oggetto di un pesante intervento di modifica ad opera della Legge Finanziaria 2007.

Per comprendere appieno il contenuto e la portata delle ulteriori novità introdotte dalla Legge n. 123/2007, dunque è indispensabile ripercorrere in estrema sintesi l'evoluzione subita dall'art. 7 nel corso di questi anni.

D.Lgs. n° 626 del 19/09/1994 Art. 7. – Contratto di appalto o contratto d'opera.

(testo coordinato)

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.

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 risulti 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 possono accedere, su richiesta, il rappresentante dei lavoratori di cui all'articolo 18 e le organizzazioni sindacali dei lavoratori.

L'art. 7 aveva (ed ha ancora, pur con le precisazioni che si dovranno fare tra breve) per oggetto la disciplina degli obblighi che, ai fini della tutela della salute dei lavoratori, incombono sul datore di lavoro nell'ipotesi in cui egli affidi l'esecuzione di lavori all'interno dell'azienda o dell'unità produttiva ad imprese appaltatrici o a lavoratori autonomi.

Poiché l'appalto viene ad alterare la situazione considerata nel documento

di valutazione dei rischi aziendali, il datore di lavoro committente era chiamato a promuovere il coordinamento con il datore di lavoro appaltatore (o con il lavoratore autonomo) al fine di dettare, in sostanza, le nuove regole di sicurezza per i tempi e i luoghi interessati all'appalto.

La giurisprudenza, a tale proposito, aveva avuto modo di precisare la rilevanza del luogo in cui i lavori in appalto dovevano essere eseguiti, sottolineando che “nel disciplinare gli obblighi di sicurezza a carico del datore di lavoro che affidi i lavori all'interno dell'azienda o dell'unità produttiva ad imprese appaltatrici o a lavoratori autonomi, l'art. 7 D.Lgs. 19 settembre 1994 n. 626 non trova applicazione qualora i lavori siano svolti nell'abitazione privata del committente, pur se questi rivesta la qualità di imprenditore” (Cass. Pen. 12.11.2003, n. 43364).

Nella sua originaria formulazione, quindi, era assolutamente chiaro che la norma trovasse applicazione ogni qualvolta vi fosse da parte del datore di lavoro l'affidamento di lavorazioni, mediante stipulazione di contratti d'appalto o d'opera, da eseguirsi all'interno dell'azienda o dell'unità produttiva: i cosiddetti “appalti introaziendali”.

La norma trovava applicazione ogni qualvolta lavoratori dipendenti dell'appaltatore si fossero recati a svolgere attività lavorativa all'interno dell'azienda o dell'unità produttiva facenti capo ad un altro datore di lavoro, dovendosi intendere per azienda, quel complesso di beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa (cfr. art. 2555 c.c.), e per unità produttiva, ogni stabilimento o struttura finalizzati alla produzione di beni dotata di autonomia finanziaria e tecnico-funzionale (cfr. art. 2, co. 3, lett. *i*), D.Lgs. n. 626/94).

Era, dunque, proprio in ragione della introduzione, all'interno del luogo di lavoro, di attività lavorative diverse, generatrici di interferenze, con conseguenti ulteriori rischi per la sicurezza tanto dei dipendenti del committente che di quelli dell'appaltatore, che l'art. 7 sanciva in capo ad entrambi i datori di lavoro – sia pur con il ruolo di “promuovere il coordinamento” affidato al committente – precisi obblighi finalizzati ad assicurare la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

E dunque, una volta verificata preventivamente l'idoneità tecnico-professionale dell'impresa esecutrice in relazione ai lavori da affidare, il committente doveva fornire all'appaltatore dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente aziendale dove l'appalto, o il contratto d'opera, devono essere eseguiti, e di cui evidentemente l'appaltatore, o prestatore d'opera, non può essere a conoscenza.

Ai sensi del comma 2, i datori di lavoro (cioè sia il committente sia l'appaltatore) dovevano poi cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto e coordinare gli interventi prevenzionali, informandosi reciprocamente; restavano esclusi, naturalmente, i rischi specifici propri dell'attività lavorativa di ciascuno.

A tal riguardo la Corte di Cassazione (Sez. IV pen., sentenza 20.9.2002 n.

31459) ha precisato che “la cooperazione deve ritenersi doverosa per eliminare o ridurre la fascia, spesso molto ampia, dei rischi comuni ai lavoratori delle due parti, mentre per il resto ciascun datore di lavoro provvede autonomamente alla tutela dei propri prestatori di lavoro, assumendosene la relativa responsabilità”.

Ancora, la Suprema Corte (sentenza n. 2946 del 11.11.2003) ha precisato che “la norma dell’art. 7 del d.lgs. 626/94, in caso di lavori affidati ad imprese appaltatrici o a lavoratori autonomi, impone una collaborazione prevenzionale tra il committente e l’appaltatore o lavoratore autonomo che hanno assunto il compito di eseguire i lavori. Ratio evidente della norma [...] è quella di rafforzare la tutela prevenzionale dei lavoratori subordinati, scongiurando ogni possibilità di scarico reciproco delle responsabilità fra datori di lavoro obbligati”.

In questo contesto è intervenuta la modifica introdotta con la Legge Finanziaria 2007, il cui art. 1, comma 910, ha profondamente riformato l’art. 7, per certi versi minandone le stesse fondamenta.

Innanzitutto, è stato completamente trasformato il primo comma dell’articolo in commento, nella parte in cui disciplina l’ambito di applicazione della norma.

Gli obblighi facenti capo ai datori di lavoro, come sopra ricordati, non sono stati intaccati dalla Legge Finanziaria 2007: però tali obblighi sono stati estesi non solo alle ipotesi in cui il datore di lavoro affidi lavori ad imprese esecutrici o lavoratori autonomi all’interno dell’azienda o all’interno di una singola unità produttiva della stessa, ma anche “nell’ambito dell’intero ciclo produttivo dell’azienda medesima”.

Pur nella difficoltà di definire la nozione di “lavori affidati nell’ambito del ciclo produttivo”, sembrerebbe che la norma abbia inteso fare riferimento ad un criterio funzionale, legato cioè alla individuazione dei processi produttivi aziendali ovunque essi si svolgano, svincolando completamente l’art. 7 dal collegamento di tipo topografico-spaziale insito nella nozione “all’interno dell’azienda o dell’unità produttiva”.

Dal 1° gennaio 2007, dunque, gli obblighi di cooperazione e coordinamento (oltre che di selezione di imprese tecnicamente valide e competenti e di informazione reciproca) in capo al committente imprenditore sembravano entrare in gioco non solo con riferimento agli appalti caratterizzati dal requisito della c.d. “introaziendalità” com’era in precedenza, ma anche in tutti i casi di cosiddetta esternalizzazione considerata in senso ampio, e cioè in tutti i casi di affidamento a terzi di lavori, comunque riconducibili all’ambito dell’intero ciclo produttivo dell’azienda medesima; e ciò indipendentemente dal luogo dove essi vengano eseguiti, all’interno dell’azienda o della singola unità produttiva, o all’esterno di esse. Con la conseguenza, invero paradossale, di obbligare i datori di lavoro a svolgere azioni di cooperazione e coordinamento aventi ad oggetto non già lavorazioni destinate a svolgersi in uno stesso luogo, bensì lavorazioni compiute dall’appaltatore nel proprio luogo di lavoro, senza alcuna presenza di terzi; azioni di coordinamento il cui contenuto, pertanto, diveniva di fatto indecifrabile.

In realtà, tale evidente contraddizione tra i presupposti della norma, da un lato, e gli obblighi da essa previsti, dall'altro lato, trovava forse la sua unica possibile spiegazione nella natura e nelle finalità dell'intervento riformatore compiuto con la Legge Finanziaria 2007: natura e finalità che emergono con chiarezza dall'esame della ulteriore modifica che quella legge ha apportato all'art. 7, introducendovi un nuovo comma *3-bis* ai sensi del quale "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 risulti indennizzato ad opera dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro".

La modifica, dunque, non ha preso in considerazione gli obblighi dei datori di lavoro, né ha introdotto nuove regole di sicurezza: essa ha invece aggiunto *ex novo* il principio, secondo cui 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 dell'appaltatore o del subappaltatore, non risulti indennizzato dall'INAIL.

Semberebbe allora doversi ritenere che solo in questa logica, e per dare alla responsabilità solidale massima estensione applicativa, la Legge Finanziaria 2007 abbia voluto estendere all'imprenditore committente la responsabilità per i danni subiti dal lavoratore dell'appaltatore o del subappaltatore non solo ai casi di infortunio verificatosi all'interno dell'azienda del committente, bensì ad ogni ipotesi di infortunio, in qualsiasi luogo di lavoro esso accada, purché in qualche modo riconducibile sul piano contrattuale al committente per il fatto che si tratta di lavorazioni rientranti nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'impresa del committente.

Nessun limite, né quantitativo né di tipo temporale, è stato peraltro posto dal comma 910 della Legge Finanziaria alla "responsabilità solidale" dell'imprenditore committente; il riferimento poi a "ciascuno degli eventuali subappaltatori" sembrerebbe da intendere nel senso che il dipendente del subappaltatore potrà rivolgersi non soltanto all'appaltatore nel sua qualità di subcommittente ma anche direttamente al committente dell'appalto principale; e ancora, nessuno strumento è concesso all'imprenditore committente per sottrarsi alla responsabilità solidale, che egli subisce indipendentemente dal fatto di aver gestito con la massima diligenza e correttezza il rapporto con l'appaltatore.

Il legislatore, in sostanza, ha inteso imporre in capo all'imprenditore committente una vera e propria posizione di garanzia per assicurare al lavoratore infortunato di ottenere comunque il risarcimento dei danni subiti, anche in caso di incapienza del proprio datore di lavoro (nei confronti del quale, peraltro, il lavoratore non sembra neppure tenuto ad agire prima di aggredire il committente).

Che non si tratti di norma finalizzata alla gestione della sicurezza nei luoghi di lavoro, del resto, lo dimostra proprio l'ambito di applicazione soggettiva del comma *3-bis*, che è diverso da quello dell'art. 7 nel suo insieme: la respon-

sabilità solidale non si estende a tutti i datori di lavoro committenti, ma soltanto a quelli che rivestono anche la qualifica di “imprenditori”.

Insomma, le novità introdotte all’art. 7 con la Legge Finanziaria 2007, più che afferire alla materia della sicurezza, appaiono come la prosecuzione di quel processo di “responsabilizzazione” del committente nell’ambito degli appalti che ha trovato evidente espressione nell’art. 35, commi da 28 a 34, del c.d. Decreto Bersani e nelle modifiche dell’art. 29 della Legge Biagi ad opera sempre della Legge Finanziaria 2007.

Ma se così è, ne consegue che tanto la modifica della prima parte del comma 1 dell’art. 7, quanto la norma di cui al comma 3-*bis* dell’articolo 7, vanno ascritte a quell’insieme di norme che sanciscono e delineano, sotto diversi profili, la responsabilità solidale del committente nei contratti d’appalto; non sono invece omogenee al contesto normativo in cui sono state inserite, e cioè una norma nata per disciplinare le situazioni caratterizzate dalla sussistenza di rischi interferenziali e dalla compresenza di lavoratori, dipendenti del committente e dell’appaltatore, nel medesimo luogo di lavoro.

3.2. Le nuove modifiche

In questo contesto interpretativo estremamente problematico, vanno a collocarsi le ulteriori modifiche apportate all’art. 7 del d.lgs. n. 626/94 della Legge n. 123/07; ma proprio questi ultimi interventi valgono forse a fare chiarezza e a ridare al sistema una qualche coerenza.

La principale e più significativa novità apportata dalla Legge n. 123/2007 consiste nella nuova formulazione del comma 3, secondo il quale l’attività di cooperazione e coordinamento tra i datori di lavoro deve tradursi in un documento scritto di valutazione dei rischi che indichi le misure adottate per eliminare le interferenze e che deve essere allegato al contratto di appalto o d’opera.

In realtà, la norma è perentoria nel sancire che detto documento è elaborato dal datore di lavoro committente: il ruolo di quest’ultimo ne esce ampliato, e rafforzato il suo obbligo, non potendosi egli limitare a “promuovere” la cooperazione ed il coordinamento, fermo restando naturalmente che restano esclusi, come già prima, i rischi specifici propri dell’attività delle singole imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi.

È di tutta evidenza l’impatto assai più rilevante di un documento obbligatorio, rispetto ad una più generica attività di coordinamento; a maggior ragione quando tale documento deve essere allegato al contratto d’appalto o d’opera.

Ma anche sul piano sistematico la portata della modifica è relevantissima: l’espreso riferimento alle misure necessarie “per eliminare le interferenze” (ma la norma non può che intendersi nel senso di “eliminare o ridurre” i rischi derivanti dalle interferenze: cfr. art. 3, co. 1, lett. *b*, D.Lgs. 626/94) conferma infatti che, al di là di ogni possibile definizione estensiva dell’inciso “nell’ambi-

to del ciclo produttivo”, l’art. 7 regola gli obblighi dei datori di lavoro quanto ai rischi c.d. interferenziali: cioè appunto i casi in cui il committente affidi ad un soggetto terzo, appaltatore o prestatore d’opera, l’esecuzione di una lavorazione in relazione alla quale vi è contemporaneo svolgimento di attività lavorativa da parte dei dipendenti del committente e dei dipendenti dell’appaltatore, nel medesimo luogo o nel medesimo contesto lavorativo, sì da ingenerare possibili interferenze e conseguenti rischi.

In questo senso sembra da intendere, pur tra arditi sforzi di equilibrio, anche l’interpretazione offerta dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale nella Circolare n. 24/2007: la quale da un lato sembrerebbe riproporre un’interpretazione che estende al massimo l’ambito di applicazione della norma a tutte le ipotesi di “appalti extraziendali”, ma per altro verso non può che riconoscere che presupposto indefettibile della stessa è comunque la sussistenza di rischi c.d. “interferenziali”.

Ed infatti, particolare rilievo sotto il profilo interpretativo dev’essere attribuito – secondo i chiarimenti ministeriali – alla “previsione che, sostituendo il comma 3 dell’art. 7 del D.Lgs. n. 626/1994 dà un significato puntuale alla nozione di cooperazione e coordinamento fra datore di lavoro committente e appaltatore in ordine alla pianificazione della sicurezza, introducendo a carico del primo l’obbligo di elaborare un documento unico di valutazione relativo ai rischi scaturenti dalla “interferenza” delle lavorazioni. È evidente che per tutti gli altri rischi non riferibili alle interferenze resta immutato l’obbligo per ciascuna impresa di elaborare il proprio documento di valutazione dei rischi e di provvedere all’attuazione delle misure di sicurezza necessarie per eliminare o ridurre al minimo i rischi specifici propri dell’attività svolta”.

Se il presupposto della norma sono le interferenze, la Circolare dapprima precisa che “l’obbligo di pianificazione a carico del committente trova applicazione in tutti gli appalti c.d. ‘interni’ nei confronti di imprese o lavoratori autonomi ma, in virtù delle modifiche introdotte dall’art. 1, comma 910, della L. 296/2006 (Finanziaria 2007), anche nel caso di affidamento di lavori o servizi rientranti ‘nell’ambito dell’intero ciclo produttivo dell’azienda medesima’. Ciò comporterebbe che l’obbligo di elaborazione del documento unico di valutazione del rischio sussiste anche nelle ipotesi di appalti ‘extraziendali’”; ma dovendo però poi affrontare il nodo (insuperabile) della configurabilità delle interferenze in tali appalti extraziendali, la soluzione della Circolare non sembra lasciare spazio a dubbi: “è da ritenere che da tale ambito – cioè dall’ambito degli appalti c.d. ‘extraziendali’ – debbano escludersi le attività che, pur rientrando nel ciclo produttivo aziendale, si svolgano in locali sottratti alla giuridica disponibilità del committente e quindi alla possibilità per lo stesso di svolgere nel medesimo ambiente gli adempimenti stabiliti dalla legge”.

Viene a questo punto da chiedersi, quale inevitabile corollario finale, se anche la responsabilità solidale di cui al comma 3-bis sussista in realtà solo nei casi in cui l’art. 7 (in cui il comma 3-bis è pur sempre collocato) può trovare effettiva applicazione e cioè quando l’infortunio sia dovuto ad una fattore di rischio c.d. “interferenziale”.

Lo stesso presupposto di applicazione, e cioè l'interferenza delle lavorazioni, deve ritenersi necessario anche per la sussistenza dell'altro nuovo obbligo introdotto dalla Legge n. 123/2007 con il comma 3-ter, che impone di indicare i costi relativi alla sicurezza del lavoro nei contratti di somministrazione, appalto e subappalto.

Ancora una volta, infatti, la norma non specifica se si tratti dei costi necessari per ovviare ai rischi interferenziali, o se invece vadano indicati anche i costi specifici dell'appaltatore; ma tale ultima ipotesi non appare sostenibile, in quanto incompatibile con le disposizioni finora esaminate e comunque priva di qualsiasi valenza concreta.

L'omessa indicazione dei costi relativi alla sicurezza non trova peraltro nella riforma una sanzione specifica.

L'art. 89, co. 2 del D.Lgs. 626/94, come noto, punisce la violazione dell'art. 7, co. 1 e 3 con la sanzione dell'arresto da due a quattro mesi, o in alternativa con l'ammenda da Euro 516 ad Euro 2.582: tali sanzioni devono, di conseguenza, ritenersi applicabili al datore di lavoro che, nell'affidare lavori ad un soggetto terzo, con contratto d'appalto o con contratto d'opera, ometta di redigere per iscritto il documento di valutazione dei rischi connessi all'esecuzione dei lavori affidati.

Nessuna sanzione penale è invece stata prevista dalla Legge n. 123/2007 per l'inosservanza dell'obbligo di cui all'art. 7, co. 3-ter.

Quanto, invece, alle conseguenze civilistiche, qualora si ritenesse che le norme di cui ai commi 3 e 3-ter dell'art. 7 in esame, in quanto dirette a tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori, sono norme c.d. imperative, e quindi non derogabili dai privati, ne deriverebbe l'ulteriore conseguenza che i contratti conclusi dal committente imprenditore in violazione dell'obbligo di allegazione documentale previsto dal comma 3, o all'obbligo di espressa menzione dei costi della sicurezza di cui al comma 3-ter, dovrebbero ritenersi nulli ai sensi dell'art. 1418 c.c.

La tesi però non appare convincente, sia perché nulla ha scritto il legislatore in questo senso, sia perché appare contestabile la tesi che l'indicazione dei costi abbia valenza prevenzionale diretta.

Capitolo IV

LA SOSPENSIONE DELL'ATTIVITÀ IMPRENDITORIALE. L'INTERDIZIONE ALLA CONTRATTAZIONE CON LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E ALLA PARTECIPAZIONE ALLE GARE PUBBLICHE (art. 5 Legge n. 123/2007)

Art. 5

Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori

1. *Fermo restando quanto previsto dall'articolo 36-bis del Decreto-Legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla Legge 4 agosto 2006, n. 248, come modificato dal presente articolo, il personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, anche su segnalazione delle amministrazioni pubbliche secondo le rispettive competenze, può adottare provvedimenti di sospensione di un'attività imprenditoriale qualora riscontri l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori regolarmente occupati, ovvero in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale, di cui agli articoli 4, 7 e 9 del Decreto Legislativo 8 aprile 2003, n. 66, e successive modificazioni, ovvero di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. L'adozione del provvedimento di sospensione è comunicata alle competenti amministrazioni, al fine dell'emanazione da parte di queste ultime di un provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a gare pubbliche di durata pari alla citata sospensione nonché per un eventuale ulteriore periodo di tempo non inferiore al doppio della durata della sospensione e comunque non superiore a due anni.*

2. *È condizione per la revoca del provvedimento da parte del personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale di cui al comma 1:*

a) *la regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria;*

b) *l'accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tem-*

pi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale, di cui al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, o di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro;

c) il pagamento di una sanzione amministrativa aggiuntiva rispetto a quelle di cui al comma 3 pari ad un quinto delle sanzioni amministrative complessivamente irrogate.

3. *È comunque fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali, civili e amministrative vigenti.*

4. *L'importo delle sanzioni amministrative di cui al comma 2, lettera c), e di cui al comma 5 integra la dotazione del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del Decreto-Legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla Legge 19 luglio 1993, n. 236, ed è destinato al finanziamento degli interventi di contrasto al lavoro sommerso ed irregolare individuati con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di cui all'articolo 1, comma 1156, lettera g), della Legge 27 dicembre 2006, n. 296.*

5. *Al comma 2 dell'articolo 36-bis del Decreto-Legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, dopo la lettera b) è aggiunta la seguente:*

“b-bis) il pagamento di una sanzione amministrativa aggiuntiva rispetto a quelle di cui alla lettera b), ultimo periodo, pari ad un quinto delle sanzioni amministrative complessivamente irrogate”.

6. *I poteri e gli obblighi assegnati dal comma 1 al personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale sono estesi, nell'ambito dei compiti istituzionali delle aziende sanitarie locali e nei limiti delle risorse finanziarie, umane e strumentali complessivamente disponibili, al personale ispettivo delle medesime aziende sanitarie, limitatamente all'accertamento di violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. In tale caso trova applicazione la disciplina di cui al comma 2, lettere b) e c).*

4.1. Premessa

Tra le disposizioni entrate in vigore il 25 agosto 2007, una delle più rilevanti è senz'altro quella che attribuisce al personale ispettivo del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e – nella misura più limitata che si vedrà – delle Aziende Sanitarie il potere di adottare provvedimenti di sospensione di un'attività imprenditoriale quando si verifichi uno dei seguenti casi:

a) 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;

b) reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale di cui agli artt. 4, 7 e 9 D.Lgs. 8.4.2003, n. 66;

c) gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

L'attribuzione al personale ispettivo del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale del potere di disporre la sospensione dell'attività imprenditoriale non è una novità assoluta dell'ordinamento.

Già con il Decreto Bersani dell'agosto 2006 (cfr. art. 36-*bis*, commi 1-2, D.L. n. 223/2006, convertito con L. 248/2006) il legislatore, sia pur limitatamente al settore edile, aveva attribuito al personale ispettivo ministeriale il potere di adottare la sospensione dei lavori nell'ambito del cantiere edile; muovendo dal presupposto secondo cui il lavoro irregolare o sommerso è necessariamente lavoro non sicuro¹, la sospensione poteva essere intimata nei due casi di lavoratori irregolari o di violazioni della disciplina sull'orario di lavoro.

Con la Legge 123/2007, il legislatore ha ampliato l'applicazione dello strumento alla generalità delle attività imprenditoriali, e non più solo ai cantieri edili; ha aggiunto una terza fattispecie, prendendo in considerazione le violazioni alla normativa di sicurezza ed igiene in maniera diretta e non più soltanto "mediata"; ha (conseguentemente a ciò) ampliato il novero degli organi ispettivi competenti ad adottare il provvedimento.

4.2. L'ambito di applicazione

La norma si applica a tutte le attività imprenditoriali.

Questo, almeno, sembrerebbe doversi evincere dalla mancanza di una disposizione che esplicitamente circoscriva l'ambito di applicazione della misura ad un settore determinato, nonché, e soprattutto, dalla precisazione secondo cui la sospensione riguarda "un'attività imprenditoriale" in generale cioè qualsiasi attività imprenditoriale.

Non vi è dubbio che la norma identifichi nettamente i destinatari del provvedimento di sospensione, nel senso che esso potrà essere adottato esclusivamente nei confronti di soggetti che siano "imprenditori".

Il datore di lavoro che non sia anche imprenditore, pertanto, non potrà mai essere destinatario di tale provvedimento sanzionatorio: come si legge anche nella Circolare ministeriale del 22 agosto 2007, "la previsione fa riferimento ai soli datori di lavoro imprenditori e, pertanto, non trova applicazione nei confronti di soggetti che non esercitano l'attività di impresa".

Proprio a fronte del generale riferimento ad ogni attività imprenditoriale, si è posta tuttavia un'altra questione, e cioè se l'art. 5 della Legge n. 123/2007

¹ Cfr. Circolare Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, n. 29 del 28.9.2006. "La ratio della disposizione individua in una presunzione da parte dell'ordinamento circa la situazione di pericolosità che si verifica in cantiere in conseguenza del ricorso a manodopera non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, giacché la stessa, oltre a non essere regolare sotto il profilo strettamente lavoristico, non ha verosimilmente ricevuto alcuna formazione ed informazione sui pericoli che caratterizzano l'attività svolta nel settore edile".

trovi applicazione anche con riferimento al settore edile, o se invece quest'ultimo continui ad essere disciplinato dall'art. 36-*bis* del Decreto Bersani.

La circostanza non è di poco conto, se solo si consideri la più significativa delle differenze tra i due provvedimenti di sospensione, e cioè la previsione nella Legge n. 123/2007 di un nuovo presupposto per la sospensione, di impatto particolarmente rilevante, quali sono le “gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro”: presupposto che continuerebbe a non trovare applicazione per il settore edile (come era appunto con l'art. 36-*bis* del Decreto Bersani) laddove esso non fosse disciplinato dall'art. 5 della Legge n. 123/2007.

Sul piano interpretativo, il dubbio si è legittimamente posto sulla base del dato testuale dell'art. 5 in almeno due suoi passaggi.

Innanzitutto, il tenore letterale dell'*incipit* dell'art. 5, secondo cui resta fermo quanto previsto dall'art. 36-*bis* del Decreto Bersani, sembrerebbe volere tenere distinti i due provvedimenti e confermare l'esistenza di due diverse discipline normative: una (art. 36-*bis*) per i cantieri edili, e un'altra (art. 5) per qualsiasi altra attività.

In sostanza, la clausola che tiene fermo l'art. 36-*bis* avrebbe proprio l'effetto di introdurre, nel corpo dell'art. 5, una limitazione dell'ambito di applicazione dello stesso, il quale si applicherebbe perciò a qualsiasi attività imprenditoriale, ma con l'esclusione di quelle (già) soggette – in rapporto allora di genere a specie – all'art. 36-*bis*.

Il secondo dato testuale è rappresentato dal comma 5 dell'art. 5, ai sensi del quale: “al comma 2 dell'articolo 36-*bis* del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, dopo la lettera *b*) è aggiunta la seguente: “*b-bis*) il pagamento di una sanzione amministrativa aggiuntiva rispetto a quelle di cui alla lettera *b*), ultimo periodo, pari ad un quinto delle sanzioni amministrative complessivamente irrogate”.

Se infatti l'art. 5 della Legge n. 123/2007 fosse di generale applicazione anche al cantiere edile, a quest'ultimo si applicherebbe (ovviamente) anche il comma 3 dello stesso art. 5, che prevede la sanzione aggiuntiva come condizione generale per la revoca del provvedimento di sospensione: né vi sarebbe stata alcuna necessità di introdurre espressamente nell'art. 36-*bis* questa previsione.

La esplicita modifica *in parte qua* dell'art. 36-*bis*, invece, mostrerebbe la chiara intenzione del legislatore di considerare l'art. 36-*bis* non come una norma “assorbita” nell'art. 5 (o, più correttamente, implicitamente abrogata dall'art. 5 in quanto norma che regola in maniera diversa la stessa materia, cioè il potere di sospensione di un'attività imprenditoriale, edile o non edile) ma al contrario come una norma speciale che sopravvive e continua a trovare applicazione nell'ambito specifico cui è destinata, cioè il cantiere edile.

Sul piano strettamente letterale, dunque, l'esclusione del cantiere edile dall'ambito di applicazione dell'art. 5, e il suo perdurante assoggettamento all'art. 36-*bis* (con la sola modifica espressamente introdotta, in tema di condizioni per la revoca, dalla lettera *b-bis* del comma 2) sembrerebbe conclusione quasi obbligatoria.

Allo stesso porterebbe un'interpretazione di carattere sistematico, posto che l'aver tenuto fermo quanto disposto dall'art. 36-*bis* del Decreto Bersani determina la contemporanea vigenza di due norme che, ove si escluda il riferimento alle “gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro”, sono per il resto praticamente sovrapponibili: ma proprio l'*incipit* dell'art. 5 impedisce di ritenere la sussistenza di una abrogazione tacita dell'art. 36-*bis* ai sensi dell'art. 15 delle Disposizioni sulla legge in generale (R.D. 16.3.1942, n. 262) e mostra invece la volontà di leggersi una norma speciale che, per i cantieri edili, deroga alla norma generale adottata per tutte le (altre) attività imprenditoriali.

Anche la Circolare del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale n. 25/I/0010797 del 22.8.2007² ha dato della norma la interpretazione più rigorosa sul piano testuale, ritenendo che l'art. 5 non sia applicabile al settore edile: “[...] il provvedimento in questione trova applicazione per tutte le attività imprenditoriali che esulano dunque dal campo di applicazione del citato art. 36-*bis* e quindi al di fuori dell'ambito dell'edilizia”.

Non è mancato chi, tra gli operatori ed i primi interpreti, ha subito rimarcato l'anomalia per cui la Legge n. 123/2007, nel momento stesso in cui detta norme più stringenti e rigorose per le attività imprenditoriali in genere, purtuttavia escluderebbe da questa stretta (di cui l'introduzione delle “gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro” costituisce uno degli elementi più eclatanti) proprio le attività del cantiere edile, che sono tra quelle più significativamente interessate alla questione della sicurezza del lavoro per la tipologia dei rischi che le caratterizzano.

Ciò ha fatto sì che – con modalità invero anomale perfino per chi è ormai da lungo tempo abituato ad una attività di “integrazione” normativa fatta di Circolari e Note più o meno interpretative – con un comunicato stampa del 24.8.2007 il Sottosegretario al Lavoro abbia rettificato la Circolare, precisando che la volontà del legislatore è quella di non escludere alcun settore di attività imprenditoriale; la possibilità per il personale ispettivo del Ministero del Lavoro di sospendere l'attività imprenditoriale in caso di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro integra e quindi modifica il contenuto dell'art. 36-*bis* del Decreto Bersani.

Tanto non poteva naturalmente valere a superare i dubbi interpretativi anche e proprio in seno alle Direzioni Provinciali del Lavoro, chiamate a dare concreta attuazione alla disposizione legislativa in esame³.

² Si veda il testo in Appendice.

³ Si veda ad esempio quanto scrive Aldo Scarcelli, funzionario della Direzione Provinciale di Milano, Prime considerazioni sull'art. 5 della Legge 123/2007, in www.dplmodena.it, il quale pur condividendo la tesi della applicazione dell'art. 5 anche ai cantieri edili, sottolinea però come l'orientamento espresso nella Circolare del 22 agosto “costituisce una precisa presa di posizione dell'Amministrazione in ordine ad una determinata problematica operativa e come tale è da considerare vincolante per tutto il personale”.

Anche per questo sul tema è nuovamente tornata la seconda Circolare Ministeriale, la n. 24 del 14.11.2007⁴, a mezzo della quale il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, rovesciando i contenuti della precedente Circolare del 22 agosto, ha cercato di dire una parola definitiva sull'argomento.

Si legge dunque che “la nuova formulazione contenuta nell’art. 5, Legge 123/2007 riprende sostanzialmente i contenuti dell’art. 36-*bis* del D.L. 223/2006 (conv. da L. 248/2006), ampliando però sia la platea dei destinatari che i presupposti operativi del provvedimento interdittivo. Ferme restando, pertanto, le previsioni di cui al citato art. 36-*bis*, si sottolinea il legame di forte continuità fra le due disposizioni, entrambe volte a coniugare i principi di sicurezza e di regolarità del rapporto di lavoro e caratterizzate dalla sussistenza dei medesimi presupposti operativi. L’elemento innovativo introdotto dall’art. 5 della L. 123/2007, rappresentato dal presupposto delle “gravi e reiterate violazioni in materia di sicurezza”, non fa altro che rafforzare l’efficacia dello strumento interdittivo, in particolare per tutte quelle realtà caratterizzate da rischi rilevanti per e da una particolare incidenza del fenomeno infortunistico. Ne consegue, pertanto, che la nozione di attività imprenditoriale, già interpretata nel senso di “unità produttiva” con la predetta lettera circolare del 22 agosto u.s., non può non ricomprendere, necessariamente, anche le aziende operanti nel settore edile nel quale, come noto, maggiormente si avverte l’esigenza di elevare gli standards di sicurezza e tutela delle condizioni di lavoro.

Non vi è chi non veda, in realtà, la natura assai poco soddisfacente, sul piano strettamente interpretativo, delle motivazioni addotte tanto nel Comunicato Stampa del 24.8.2007, quanto e soprattutto nella Circolare del 14 novembre, per supportare la tesi dell’applicazione omnicomprensiva dell’art. 5.

Entrambi questi atti, infatti, sembrano volti a fornire una lettura “correttiva” ed “integrativa” della norma, proprio allo scopo di rimediare ad un dato testuale inequivocabile (e forse non abbastanza meditato dal legislatore), più che rifarsi ad elementi concreti che consentano di pervenire alla tesi più estensiva muovendo dalla lettura della norma: e se è vero che l’art. 5 riprende i contenuti dell’art. 36-*bis* ampliandoli ed estendendoli, e che vi è dunque certamente una continuità tra le due disposizioni, è altrettanto vero che esse non sono affatto “caratterizzate dalla sussistenza dei medesimi presupposti operativi” e che non basta la affermata volontà di rafforzare l’efficacia dello strumento interdittivo per affermare che l’art. 36-*bis* sarebbe integrato e modificato dall’art. 5 (così nel Comunicato stampa) e, al tempo stesso, che le previsioni dell’art. 36-*bis* restano ferme (così la Circolare, riprendendo né più né meno il dato normativo).

Sarebbe forse stato lecito attendersi che la tesi dell’applicazione generale dell’art. 5 venisse fondata su altri argomenti in qualche modo rinvenibili nella Legge n. 123/2007, pur se indubbiamente molto meno rigorosi e stringenti di quelli “imposti” sul piano letterale in senso opposto.

⁴ Si veda il testo in Appendice.

Si dovrebbe valorizzare ed enfatizzare, ad esempio, la valenza dell'intera Legge n. 123/2007 come provvedimento di portata generale in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro complessivamente intesi, e come ulteriore tappa di avvicinamento a quel riassetto e riordino della materia che proprio nell'*incipit* dell'art. 36-*bis*, comma 1, veniva richiamato per sottolineare la natura in qualche modo "provvisoria" di quelle misure; ma una tale opzione ermeneutica richiede uno sforzo non da poco all'interprete, costretto ad ignorare che proprio lo stesso legislatore della Legge n. 123/2007 ha voluto tenere fermo l'art. 36-*bis* "come modificato dal presente articolo" e quindi, ancora una volta, senza le "gravi e reiterate violazioni alla disciplina in materia di tutela della sicurezza e salute del lavoro".

La questione, dunque, non può certo ritenersi chiusa, nonostante la ormai usuale tendenza degli Organi Ministeriali a trovare nelle norme di legge assai più di quello (se non addirittura qualcosa di diverso da quello) che le stesse norme di legge contengono.

È ragionevole attendersi che il problema si esaurisca, per così dire, con l'emanazione dei decreti legislativi previsti dall'art. 1 della Legge n. 123/2007, e con la conseguente definitiva regolamentazione del provvedimento di sospensione che supererà tanto l'art. 36-*bis*, commi 1 e 2, del Decreto Bersani, quanto l'art. 5 della Legge n. 123/2007.

Nel frattempo, in un contesto normativo e di interpretazioni amministrative tanto confuso, non vi è dubbio che la seconda Circolare Ministeriale rappresenti la disposizione cui sono tenuti ad attenersi gli organi ispettivi del Ministero del Lavoro, e che parimenti in questo senso si orienteranno anche gli ispettori facenti capo alle aziende ospedaliere (pur mancando ancora per loro una Circolare specifica): non fosse altro che per la ragione, assai poco fondata sul dato normativo attuale ma certamente assai forte sul piano della "finalità", che il rafforzamento dello strumento interdittivo anche nei cantieri edili risponde a generalissimi principio di tutela della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro.

4.3. L'oggetto del provvedimento di sospensione e la sua natura discrezionale

Il provvedimento di sospensione ha per oggetto l'attività svolta nella singola unità produttiva o nella singola sede operativa dell'impresa, e non l'intera attività imprenditoriale, complessivamente considerata, facente capo al datore di lavoro.

In questo senso era già stato interpretato il provvedimento di sospensione dei lavori in edilizia⁵, circoscritto al singolo cantiere in cui si fosse riscontrata la condotta illecita del datore di lavoro; il principio è stato ora riaffermato anche riguardo al provvedimento di sospensione *ex art.* 5 Legge n. 123/2007.

⁵ Cfr. Circolare n. 29/2006, v. testo in Appendice.

La Circolare del 22.8.2007, infatti, precisa che il provvedimento dev'essere adottato con riferimento alla specifica unità produttiva e che ad essa devono essere circoscritti gli effetti sospensivi.

Oggetto del provvedimento di sospensione è la immediata cessazione dell'attività di impresa, ad eccezione delle sole operazioni strettamente necessarie alla eliminazione delle violazioni oggetto di accertamento⁶.

L'art. 5, comma 1, della Legge n. 123/2007, afferma peraltro che il personale ispettivo del Ministero del lavoro "può adottare" il provvedimento di sospensione dell'attività produttiva.

La lettera della norma parrebbe dunque fare riferimento ad un potere discrezionale in capo al personale ispettivo, lasciando intendere che il mero realizzarsi di (almeno) una delle condizioni di adozione del provvedimento non determina automaticamente l'obbligo di esercizio del relativo potere da parte degli organi di vigilanza.

Anche il Ministero del Lavoro, nella interpretazione di cui alla citata lettera circolare del 22 agosto 2007, legge in questo senso il dato testuale della norma, sia pur nel senso di una discrezionalità "limitata".

Partendo dal presupposto finalistico, in ragione dell'obiettivo della norma esaminata che attiene a garantire l'integrità psicofisica dei lavoratori, e sulla scorta di tale rilevata finalità sono dettate le linee guida che gli organi ispettivi dovranno rispettare nell'esercizio del potere discrezionale loro riconosciuto dall'art. 5 della Legge n. 123/2007.

La Circolare prescrive dunque che il provvedimento di sospensione dell'attività deve essere "di norma adottato ogniqualvolta si riscontri la sussistenza dei presupposti di legge, salvo valutare circostanze particolari che suggeriscano, sotto il profilo dell'opportunità, di non adottare il provvedimento in questione".

La sospensione, dunque, è la regola; la mancata sospensione è possibile ma in via di eccezione e soltanto quando sussistano circostanze particolari e ragioni di opportunità.

Al fine di consentire agli interessati di individuare queste circostanze particolari che possono rendere inopportuna l'adozione del provvedimento di sospensione, il Ministero ha precisato che "un utile criterio volto ad orientare la valutazione dell'organo di vigilanza va legato alla natura del rischio dell'attività svolta".

Ne consegue pertanto che il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale potrà non essere adottato quando l'immediata interruzione dell'attività comporterebbe una imminente situazione di pericolo per i lavoratori o per i terzi, oppure quando l'interruzione dell'attività comporterebbe irrimediabile degrado degli impianti o delle attrezzature.

A tali due parametri di valutazione, che devono guidare l'esercizio della

⁶ Cfr. Circolare ministeriale del 22.8.2007.

discrezionalità attribuita agli organi ispettivi – imminente pericolo per i lavoratori o per i terzi e irrimediabile degrado degli impianti – se ne aggiunge un terzo dettato con specifico riferimento alle attività che costituiscono servizio pubblico.

In particolare, la Circolare n. 24/07 precisa che “va attentamente valutata l’opportunità di adottare il provvedimento di sospensione in tutte quelle ipotesi in cui si venga a compromettere il regolare funzionamento di una attività di servizio pubblico, anche in concessione (ad es. attività di trasporto, di fornitura di energia elettrica, acqua, luce, gas ecc.), così pregiudicando il godimento di diritti costituzionalmente garantiti. Una possibile limitazione all’esercizio di tali diritti trova invece giustificazione laddove il provvedimento di sospensione per gravi e reiterate violazioni della normativa in materia di sicurezza sia funzionale alla tutela del primario diritto costituzionale alla salute di cui all’art. 32 Cost.”.

Non andrà dunque adottato il provvedimento di sospensione dell’attività produttiva ogni qualvolta ciò possa compromettere un diritto costituzionalmente garantito, e ciò per un evidente principio di contemperamento degli interessi in gioco; tuttavia qualora le violazioni riscontrate siano tali da porre in pericolo il diritto alla salute, anch’esso costituzionalmente garantito e da ritenersi prevalente, il provvedimento di sospensione dovrà invece essere adottato.

4.4. La competenza

Altra relevantissima novità della Legge n. 123/2007, rispetto all’art. 36-*bis* del Decreto Bersani, è che il potere di sospendere l’attività imprenditoriale è stato attribuito anche al personale ispettivo delle aziende sanitarie, cioè agli ispettori dello S.P.I.S.A.L., e non più solo agli Ispettori del Lavoro.

Questa innovazione costituisce la necessaria conseguenza dell’allargamento dei presupposti di adozione della sospensione, che ora includono le violazioni alla normativa di sicurezza, tipicamente di competenza del personale ispettivo delle ASL: anzi, e proprio per questo, l’art. 5 attribuisce a questi ultimi il potere di sospensione “limitatamente all’accertamento delle violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro”.

Se questo è pacifico, si è posta invece la questione inerente i limiti del potere ispettivo del personale del Ministero del Lavoro, sempre con riferimento alle violazioni della normativa di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

La norma si inserisce, infatti, in un sistema, quanto alla vigilanza sui luoghi di lavoro, nel quale le competenze di tale organo ispettivo si configurano come “aggiuntive” rispetto all’attribuzione di una generale funzione di vigilanza agli organi ispettivi delle Aziende Sanitarie.

In particolare, il modello ispettivo che si desume dall’art. 23 del D.Lgs. n. 626/1994 prevede una competenza di tipo generale per i dipartimenti di prevenzione delle Aziende Sanitarie ed una integrativa per i servizi ispettivi delle Direzioni Provinciali del Lavoro.

Il comma 2 dell'art. 23 dispone infatti che "Ferme restando le competenze in materia di vigilanza attribuite dalla legislazione vigente all'ispettorato del lavoro, per attività lavorative comportanti rischi particolarmente elevati, da individuare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri del lavoro e della previdenza sociale e della sanità, sentita la Commissione consultiva permanente, l'attività di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di sicurezza può essere esercitata anche dall'ispettorato del lavoro che ne informa preventivamente il servizio di prevenzione e sicurezza dell'unità sanitaria locale competente per territorio".

La competenza del personale ispettivo ministeriale, in materia di sicurezza del lavoro, è dunque limitata alle attività comportanti rischi particolarmente elevati, individuati dal DPCM 14 ottobre 1997, n. 412⁷.

Ne consegue che gli Ispettori del Lavoro possono adottare il provvedimento di sospensione di un'attività imprenditoriale in caso di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della sicurezza e salute sul lavoro, soltanto ove detta attività ricada nell'elenco di cui al DPCM.

Anche su tale questione si è pronunciato il Ministero del Lavoro con la Circolare n. 24/07 che ha precisato quanto segue: "in primo luogo va chiarito che con la citata disposizione il Legislatore non sembra aver voluto modificare il preesistente quadro delle competenze che, com'è noto, prevede il conferimento in via generale delle funzioni di vigilanza nella materia in questione al personale ispettivo delle Aziende Sanitarie Locali (L. 833/1978) ed una competenza 'concorrente' degli ispettori del lavoro limitatamente alle materie individuate con DPCM n. 412/1997. Da ciò consegue che, almeno in via di prima applicazione dell'istituto, salvo successive diverse istruzioni da concordare con il Coordinamento tecnico delle Regioni, il personale ispettivo del Ministero del Lavoro provvede ad adottare l'atto di sospensione in caso di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della sicurezza e salute del lavoro con esclu-

⁷ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 ottobre 1997, n. 412 (in Gazz. Uff., 1 dicembre, n. 280). - Regolamento recante l'individuazione delle attività lavorative comportanti rischi particolarmente elevati, per le quali l'attività di vigilanza può essere esercitata dagli ispettori del lavoro delle direzioni provinciali del lavoro.

Art. 1.

1. Le attività comportanti rischi particolarmente elevati, per le quali la vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro può essere esercitata anche dai servizi di ispezione del lavoro delle direzioni provinciali del lavoro, sono:

a) attività nel settore delle costruzioni edili o di genio civile e più in particolare lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione e risanamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura e in cemento armato, opere stradali, ferroviarie, idrauliche, scavi, montaggio e smontaggio di elementi prefabbricati. Lavori in sotterraneo e gallerie, anche comportanti l'impiego di esplosivi;

b) lavori mediante cassoni in aria compressa e lavori subacquei.

2. La vigilanza di cui al comma 1 è esercitata previa informazione al dipartimento di prevenzione dell'azienda sanitaria locale competente per territorio e secondo programmi concordati periodicamente anche al fine di evitare sovrapposizione di interventi.

sivo riferimento al proprio ambito di competenza e cioè nel settore delle costruzioni edili o di genio civile, nei lavori in sotterraneo e gallerie, nei lavori mediante cassoni in aria compressa e subacquei, nei lavori in ambito ferroviario e nel settore delle radiazioni ionizzanti”.

4.5. I presupposti del provvedimento di sospensione

Il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale può essere adottato qualora venga accertato:

1) l'utilizzo di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori regolarmente occupati;

2) la sussistenza di reiterate violazioni alla disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale di cui agli articoli 4, 7 e 9 del D.Lgs. 66/2003 e successive modificazioni;

3) la sussistenza di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

Si tratta di tre presupposti alternativi, nel senso che è sufficiente l'accertamento di una sola delle tre fattispecie per l'emanazione del provvedimento di sospensione.

Su ciascuno dei presupposti di adozione del provvedimento sono immediatamente insorte in sede interpretativa numerose questioni.

Più in particolare, perlomeno con riferimento alle prime due ipotesi, alcuni dei dubbi più significativi sono già stati oggetto di intervento da parte del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale con la Circolare 29/2006 in relazione all'art. 36-*bis* del Decreto Bersani⁸.

Stante la pressoché identica formulazione e *ratio* di quella norma e dell'art. 5 quanto ai primi due presupposti, tali indicazioni ministeriali offrono sicuramente elementi utili per l'interpretazione e l'applicazione dell'art. 5 della Legge n. 123/2007 e l'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività produttiva.

I primi dubbi interpretativi riguardano il calcolo della percentuale del 20 per cento del totale dei lavoratori regolarmente occupati.

Ci si deve riferire, nel computare i lavoratori, alla totalità dei soggetti occupati alle dipendenze dell'imprenditore, e dunque con riferimento all'impresa nel suo complesso o invece, soprattutto in caso di strutture articolate, l'ambito di riferimento dev'essere circoscritto alla singola unità produttiva?

Quest'ultima è l'interpretazione condivisa dal Ministero del Lavoro, che nella Circolare del 22.8.2007 ha chiarito come, ai fini dell'individuazione della nozione di attività imprenditoriale, deve farsi riferimento alla specifica unità

⁸ Si veda il testo in Appendice.

produttiva rispetto alla quale vanno sia verificati i presupposti per l'applicazione del provvedimento, che circoscritti gli effetti sospensivi dello stesso⁹.

Quanto poi all'individuazione in concreto dei lavoratori da considerarsi "irregolari", importanti precisazioni sono contenute nella Circolare n. 29/2006, espressamente richiamata anche dalla Circolare del 2007.

Si deve guardare al personale totalmente sconosciuto alla Pubblica Amministrazione, in quanto non risultante da alcuna scrittura o altra documentazione obbligatoria.

Restano invece esclusi dal calcolo gli eventuali rapporti di collaborazione coordinata e continuativa a progetto (o altre forme di lavoro autonomo), in quanto, a prescindere dalle modalità di esplicazione del rapporto, risultano comunque iscritti sul libro matricola così come previsto dal D.Lgs. 38/2000.

Viceversa, secondo la Circolare n. 29, eventuali forme di collaborazione occasionale, ritenute non genuine, in assenza di qualunque formalizzazione sui libri o documenti obbligatori, potranno contribuire alla determinazione della percentuale del personale irregolare.

Con la Circolare del 22.8.07 il Ministero, ad integrazione di quanto già indicato nella precedente Circolare n. 29, ha precisato che nel computo della percentuale dei lavoratori irregolari va ricompreso anche il personale extracomunitario clandestino, rispetto al quale trova applicazione anche la c.d. massimizzazione di cui al citato art. 36-*bis* del Decreto Bersani.

Il secondo presupposto per l'adozione del provvedimento di sospensione dell'attività produttiva, cioè l'ipotesi di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale, di cui agli articoli 4, 7 e 9 del D.Lgs. n. 66/2003, non appare meno problematico.

In questo caso, in particolare, va chiarito se il termine "reiterate" faccia riferimento alla nozione di reiterazione in senso tecnico già esplicitata dall'art. 8-*bis* della legge 689/81, a norma del quale si ha reiterazione quando "*nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione amministrativa, accertata con provvedimento esecutivo, lo stesso soggetto commette un'altra violazione della stessa indole*" nonché quando "*più violazioni della stessa indole commesse nel quinquennio sono accertate con unico provvedimento esecutivo*"; oppure se il legislatore abbia inteso fare riferimento ad una nozione più ampia e cioè ad una semplice pluralità di violazioni della stessa disposizione commesse in tempi diversi.

⁹ Analogo principio era espresso anche nella circolare 29/2006 in relazione all'art. 36-*bis* del Decreto Bersani, secondo cui il provvedimento di sospensione dei lavori doveva essere circoscritto al singolo cantiere rispetto al quale doveva essere anche calcolata la percentuale di lavoratori irregolari e regolari: "a titolo meramente esemplificativo si consideri l'ipotesi di una impresa con 30 dipendenti in forza che occupa in cantiere, al momento dell'accesso ispettivo, 10 lavoratori, di cui 3 non iscritti nel libro matricola. Detta impresa potrà essere destinataria del provvedimento di sospensione in quanto i 3 lavoratori irregolari – rapportati ai 7 lavoratori regolarmente occupati (i 3 lavoratori irregolari vanno dunque esclusi dalla base di calcolo) – rappresentano oltre il 40% della totalità della manodopera".

La Direzione Regionale del Lavoro del Veneto, con la Nota del 30.8.2006 a chiarimenti sull'art. 36-*bis* del Decreto Bersani – la cui formulazione è identica a quella dell'art. 5 della Legge 123/2007, sicché sotto il profilo interpretativo possono valere le medesime considerazioni –, interpretava la norma nel senso della reiterazione “in senso tecnico”, vale a dire come accertamento di più violazioni nell'ultimo quinquennio.

Tale orientamento sembrerebbe essere stato condiviso anche dalla citata Circolare n. 29/96 del Ministero del Lavoro, secondo cui il termine “reiterate” andrebbe interpretato come ripetizione di una o più delle diverse condotte illecite contemplate dalla norma in esame, riferita ad almeno un lavoratore, in un determinato arco temporale tale da non poter considerare la condotta come meramente occasionale.

In verità, la Circolare non indica precisamente quale dovrebbe essere tale arco temporale di riferimento, ma ricorda che “l'art. 8-*bis* della Legge n. 689/81, ad esempio, prende in considerazione gli ultimi cinque anni”: per cui è da ritenere che anche secondo il Ministero del Lavoro il periodo di tempo da prendere in considerazione sia il quinquennio.

In realtà, proprio con riferimento alla prospettata interpretazione che fa riferimento all'art. 8-*bis* della Legge n. 689/81, è dubbio che la stessa possa ritenersi corretta, e ciò in ragione del fatto che la norma richiamata, ai fini della configurabilità della c.d. “recidiva amministrativa”, richiede espressamente che la violazione precedentemente commessa sia stata accertata “con provvedimento esecutivo”.

Di tale precedente “provvedimento esecutivo”, invece, non v'è traccia né nel testo dell'art. 5 della Legge 123/2007, né nel testo dell'art. 36-*bis*, comma 1 del Decreto Bersani; entrambe le norme si limitano a prevedere la sussistenza di “reiterate violazioni”; sicché appare maggiormente rispondente ai principi generali concludere che, ai fini della reiterazione di cui alla norma in esame, le precedenti violazioni debbano essere state già accertate con provvedimento definitivo, non invece con mero “provvedimento esecutivo” (quale la ordinanza-ingiunzione *ex art.* 18 Legge n. 689/81, che ai sensi del comma 6 del medesimo articolo costituisce titolo esecutivo), e men che meno mediante la semplice contestazione da parte degli organi ispettivi *ex art.* 14 Legge n. 689/81; interpretazione questa che condurrebbe al corollario secondo cui la violazione potrebbe ritenersi reiterata pur nelle more del procedimento sanzionatorio e prima ancora dell'effettiva emissione dell'ordinanza ingiunzione per la prima violazione, o comunque in presenza di impugnazione del provvedimento sanzionatorio da parte del soggetto interessato e addirittura in presenza di sospensione disposta da parte dell'Autorità giudiziaria eventualmente adita.

In ogni caso, anche qualora si ritenesse di applicare la nozione di recidiva amministrativa di cui alla Legge n. 689/81, non potrà che escludersi la sussistenza di “recidiva”, secondo l'interpretazione che appare più corretta dell'art. 8-*bis* della medesima legge, ogniqualevolta l'ordinanza-ingiunzione per la prima violazione sia stata impugnata innanzi l'Autorità giudiziaria e sia stata disposta la sospensione del provvedimento stesso, come pure in caso di pagamento

in misura ridotta *ex art. 13 Legge n. 689/81*, posto che tale pagamento non comporta acquiescenza al provvedimento sanzionatorio, ed è dunque privo di efficacia di accertamento: sicché in entrambe le ipotesi non può ritenersi sussistente alcun “provvedimento esecutivo” che autorizzi a ritenere la sussistenza della recidiva.

Infine, anche il terzo presupposto introdotto *ex novo*, vale a dire l'accertamento di gravi e reiterate violazioni alla disciplina in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, implica notevolissime difficoltà interpretative.

In primo luogo deve essere evidenziato che, qualora il personale ispettivo del Ministero del Lavoro o dello SPISAL accerti una violazione della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale potrà essere adottato soltanto a condizione che la violazione sia nel contempo grave e reiterata.

I due requisiti, dunque, sono cumulativi e non alternativi.

Ma sul significato di questi requisiti, l'interpretazione della norma rimane quasi impossibile.

Innanzitutto, la norma non precisa come debba essere inteso il requisito della reiterazione della violazione, e ciò sia con riferimento al periodo di tempo da prendere in considerazione ai fini della valutazione della recidiva, sia con riguardo alle modalità di accertamento del “precedente”, cioè della prima violazione di cui quella accertata dagli Ispettori costituisce la “reiterazione”.

Quanto al primo aspetto, secondo la Circolare del 22.8.2007 il requisito della reiterazione dovrebbe intendersi come “recidiva aggravata e cioè riferita ad una violazione necessariamente della stessa indole (violazione grave in materia di sicurezza e salute del lavoro) e commessa nei cinque anni precedenti all'ultima condotta oggetto di prescrizione obbligatoria ovvero di giudicato penale”.

Ed allora, secondo tale prima interpretazione, il periodo di riferimento sarebbe di cinque anni, come peraltro era già stato detto in relazione al secondo dei requisiti per l'adozione del provvedimento di sospensione, cioè le reiterate violazioni alla disciplina sull'orario di lavoro.

È quasi superfluo osservare che in entrambi i casi si tratta di lettura priva di qualsiasi supporto normativo testuale.

Quanto poi alla seconda questione, cioè l'accertamento del precedente rilevante, secondo il Ministero si dovrebbe tenere conto, o almeno così sembrerebbe dalla prima Circolare del 22.8.2007, non soltanto delle violazioni accertate con sentenza penale passata in giudicato, ma anche delle condotte fatte oggetto del meccanismo di estinzione del reato di cui al D.Lgs. n. 758/1994.

Ed infatti la prima Circolare precisa che “la verifica del requisito della reiterazione impone evidentemente uno scambio di informazioni con gli altri organi di vigilanza competenti in materia ed in particolare con le Aziende Sanitarie Locali. In tal senso, almeno in sede di prima applicazione della disciplina, appare opportuno richiedere al datore di lavoro copia dei verbali redatti da personale ispettivo delle AA.SS.LL. nell'ultimo quinquennio ovvero acquisire una dichiarazione sostitutiva ai sensi dell'art. 46 del D.P.R. 445/2000 relativa

all'assenza di provvedimenti prescrittivi o di sentenze penali passate in giudicato aventi ad oggetto le ipotesi di reato in materia”.

Il riferimento ai “provvedimenti prescrittivi”, in realtà, non appare affatto condivisibile.

Com'è noto, il D.Lgs. n. 758/94 ha introdotto un meccanismo premiale in forza del quale l'ottemperanza alle prescrizioni impartite dall'organo accertatore ed il pagamento di una sanzione pecuniaria amministrativa sono presupposto per l'estinzione del reato.

Attribuire alla prescrizione impartita efficacia di precedente ai fini della reiterazione è in palese contrasto sia con la valenza che il legislatore ha attribuito alla violazione poi ottemperata, sia con la *ratio* stessa dell'istituto della prescrizione obbligatoria; anzi, si deve dubitare perfino che possa qualificarsi “grave”, ai fini della sospensione, una violazione per la quale il legislatore prevede come obbligatorio il ricorso ad un procedimento la cui naturale conclusione è l'estinzione del reato e l'irrogazione di una sanzione amministrativa.

Se dunque, la *ratio* sottesa alle disposizioni introdotte con il D.Lgs. 758/94 è quella di assicurare l'adempimento ed il rispetto delle prescrizioni a tutela della sicurezza e della salute del lavoratore, prima ancora che quello di punire e reprimere le condotte illecite commesse in violazione a tale disciplina, è di tutta evidenza che laddove condotte oggetto di prescrizione obbligatoria costituissero precedente rilevante ai fini della valutazione della recidiva, tale logica ne risulterebbe necessariamente svilita.

Anzi, si può facilmente ritenere che l'efficacia premiale risulterebbe completamente azzerata, se davvero la violazione delle norme in materia di sicurezza e salute dei lavoratori estinta *ex art. 24 D.Lgs. 758/04* dovesse costituire precedente rilevante ai fini della valutazione della reiterazione e della conseguente adozione del provvedimento di sospensione.

Con l'ulteriore conseguenza, di una palese contraddizione con i criteri di delega sanciti dall'art. 1 della stessa Legge n. 123/2007, ed in particolare del principio secondo il quale il sistema sanzionatorio dovrà essere riorganizzato “*confermando e valorizzando il sistema del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758*”¹⁰.

A tutto questo si aggiunga l'ulteriore, decisiva considerazione che, ai fini della valutazione della reiterazione, dovrebbe attribuirsi rilevanza ad accertamenti compiuti dall'organo ispettivo in totale assenza di sindacato giurisdizionale, posto che la caratteristica principale della prescrizione obbligatoria (e una delle ragioni del successo dell'istituto) è caratterizzata dalla sua non impugnabilità, avendo il contravventore come unica alternativa all'ottemperanza quella di non adempiere alla prescrizione ed affrontare il processo penale.

Ed infatti, l'irrogazione di prescrizioni obbligatorie si fonda in via esclusiva sull'accertamento della violazione compiuto, mediante ispezione e sopralluo-

¹⁰ Cfr. Legge 123/2007, art. 1, comma 2, lett. f) punto 1).

go, da parte dell'Ispettore e non certo sulle risultanze probatorie di un procedimento condotto dall'Autorità giudiziaria.

A fronte di tali e tanti argomenti, la seconda Circolare del 14.11.2007 sembrerebbe pervenire a conclusioni meno perentorie.

Per quanto attiene all'accertamento del "precedente rilevante" ai fini della valutazione del requisito della reiterazione della condotta, infatti, la suddetta Circolare precisa che "la verifica del requisito della reiterazione impone, evidentemente, una ricerca delle violazioni pregresse da svolgersi nel modo più rigoroso e quindi, in particolare, sia all'interno della Amministrazione di appartenenza, sia mediante lo scambio di informazioni con gli altri organi di vigilanza competenti in materia, sia tramite l'accertamento dell'esistenza di sentenze penali passate in giudicato, sia presso l'impresa soggetta ad ispezione".

Ma anche tale ulteriore indicazione non appare di semplice interpretazione.

Il silenzio sulla prescrizione obbligatoria, ed il riferimento all'accertamento dell'esistenza di sentenze penali passate in giudicato, potrebbe forse essere inteso nel senso che il "precedente rilevante" sarebbe costituito esclusivamente da condotte sanzionate con condanna irrevocabile; ma in realtà esso potrebbe essere solo uno, tra i tanti enunciati, dei parametri da prendere in considerazione.

Del resto, viene fatto riferimento alle verifiche da effettuarsi presso gli altri organi di vigilanza; ed il preannunciato scambio di informazioni potrebbe voler intendere proprio la rilevanza, ai fini dell'accertamento della reiterazione, di condotte oggetto di prescrizione obbligatoria da parte di altri uffici.

Insomma, al di là della paradossale constatazione per cui l'operatore si trova costretto ad interpretare le Circolari interpretative, una netta presa di posizione che escluda la rilevanza della prescrizione obbligatoria ai fini della reiterazione non vi è stata (ma è sinceramente auspicabile).

La assoluta mancanza di tassatività e rigore nel testo normativo in esame trova ulteriore evidenza nel riferimento alla "gravità" delle violazioni.

La Circolare del 22.8.2007 ha provato ad introdurre un criterio generale, che sicuramente non appare particolarmente significativo sul piano pratico: secondo il Ministero sarebbe "necessario fare riferimento ad un criterio di carattere oggettivo, rappresentato dalla sanzione che l'ordinamento ricollega alla violazione riscontrata a carico dei soli datori di lavoro e dei dirigenti. Le sole disposizioni sanzionatorie a carico dei responsabili aziendali, punite con le pene più gravi (sia di carattere detentivo che pecuniario) costituiscono dunque "le gravi violazioni" cui fa riferimento il legislatore e la cui commissione può comportare l'emanazione del provvedimento di sospensione".

È evidente che, in tal modo, si finirebbe per considerare esistente la "gravità" praticamente in tutti i casi di accertamento di violazioni nella materia; con una interpretazione che sarebbe, dunque, sostanzialmente abrogativa del requisito della gravità.

La seconda Circolare non è molto più utile, quanto alla soluzione della

questione; anzi, ancora una volta porta l'interprete a domandarsi se quanto vi si legge costituisca, in realtà, una smentita della Circolare precedente.

Essa enuncia, infatti, il principio generale (alla stregua di un criterio generalissimo di valutazione della gravità dell'infrazione), secondo il quale costituiscono il presupposto per l'emanazione del provvedimento di sospensione quelle violazioni che "ledono i principi fondamentali del sistema prevenzionale e mettono a repentaglio gli interessi generali dell'ordinamento".

Se a tali affermazioni di principio deve darsi un contenuto che vada oltre l'ovvietà, esso non può che essere nel senso di imporre una distinzione tra le violazioni, in termini di lesività delle stesse. Ciò ha già una sua prima conseguenza, e cioè che non tutte le violazioni imputabili ai datori di lavoro e ai dirigenti possono ritenersi automaticamente ed apoditticamente "gravi". Si dovranno cercare altri parametri: ad esempio, il fatto che dalla violazione sia derivata una effettiva lesione del bene della vita e della salute; o ancora che non si tratti di violazioni di carattere formale (ciò anche in rispondenza al criterio di delega di cui all'art. 1, comma 2, lett. f), della Legge n. 123/07).

Evidentemente consapevole di questo, la Circolare afferma che il Ministero si riserva di definire, con il Coordinamento tecnico delle Regioni, un "elenco esplicito" delle violazioni alla disciplina in materia di sicurezza e salute sul lavoro da ritenersi gravi ai fini dell'applicazione del disposto di cui all'art. 5 della Legge 123/2007, "ciò nel rispetto del principio di tassatività che non può non connotare il presupposto per l'adozione di un provvedimento di rilevante gravità quale la sospensione dell'attività imprenditoriale".

Le conseguenze di tale impostazione sono evidenti.

Innanzitutto, la norma sanzionatoria è connotata da una grave violazione dei principi di tassatività e di legalità su cui si fonda tanto il sistema sanzionatorio penale (art. 1 codice penale) che quello amministrativo (art. 1 L. 689/1981).

In secondo luogo, è a dir poco discutibile che a tale mancanza di tassatività e di legalità si possa ovviare facendo ricorso ad un elenco adottato mediante decreto ministeriale.

Ciò sia perché, se i presupposti per l'adozione della sanzione devono essere contenuti in una disposizione avente rango di legge, quale appunto l'art. 5 della Legge n. 123/2007, è assai dubbio che a tali fini possa attribuirsi valore ad un provvedimento ministeriale; a maggior ragione, quando il rinvio all'integrazione in sede amministrativa non è in alcun modo previsto dalla fonte primaria, e cioè dall'art. 5 della Legge n. 123/2007.

Infine, di fronte al (disarmante, invero) riconoscimento, da parte del Ministero, che la norma di legge è priva di tassatività e necessita di un intervento integrativo, ci si deve domandare se ciò significhi che la norma sia allo stato inapplicabile: conclusione altamente problematica, a fronte di una norma di legge che non richiede in realtà nessuna condizione ulteriore per la sua attuazione, ma sulla quale è almeno legittimo interrogarsi, di fronte ad un dato normativo tanto generico e di una interpretazione amministrativa così gravemente contraddittoria e confusa.

4.6. La revoca del provvedimento di sospensione

La norma non dice nulla sulla durata della sospensione; e questo perché, nel sistema delineato dal legislatore, l'attività imprenditoriale rimane sospesa fintanto che perdurano le violazioni che ne hanno costituito il presupposto. In altre parole, il provvedimento di sospensione continua a spiegare la sua efficacia (in mancanza di impugnazione e di eventuale sospensione) fino alla sua revoca. A conferma di ciò, il modello ministeriale di provvedimento di sospensione, allegato alla Circolare Ministeriale del 22.8.07, non contiene alcun riferimento alla durata della sospensione.

Presupposto della revoca del provvedimento di sospensione (revoca che comunque lascia salva l'applicazione delle sanzioni penali, civili ed amministrative conseguenti alla violazione) è il mutamento dello stato di fatto che ha giustificato l'emanazione del provvedimento e quindi, in altre parole, il venir meno del presupposto o dei presupposti che hanno determinato la sospensione dell'attività imprenditoriale.

Riassumendo, dunque, per ottenere la revoca del provvedimento di sospensione, a seconda dei diversi casi di sospensione, è innanzitutto necessario che:

- a) l'imprenditore provveda alla regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria;
- b) vengano ripristinate le regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di reiterate e gravi violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, riposo giornaliero e settimanale di cui al D.Lgs. 66/2003;
- c) vengano ripristinate le regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di gravi e reiterate violazioni della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Anche sui contenuti e sull'accertamento di siffatte "regolarizzazioni" la norma lascia spazio a numerosi dubbi; ed anche su tali dubbi sono intervenute le Circolari ministeriali: dapprima la Circolare del Ministero del Lavoro n. 29 del settembre 2006, che come si è visto è riferita al provvedimento di sospensione del cantiere edile di cui all'art. 36-*bis* del Decreto Bersani, ma le cui indicazioni – spesso esplicitamente richiamate dalle successive Circolari interpretative dell'art. 5, Legge n. 123/2007 – sono utili anche con riferimento al provvedimento di sospensione dell'attività produttiva; successivamente anche la Circolare del 22 agosto 2007 e la Circolare n. 24 del 14 novembre 2007.

Per il caso *sub a)*, sia la Circolare n. 29/2006 che la Circolare del 22.8.2007 precisano che la regolarizzazione dei lavoratori irregolari non potrà prescindere dalla loro registrazione nei libri obbligatori, dal pagamento delle sanzioni amministrative e dal versamento dei relativi contributi previdenziali ed assicurativi omessi. La Circolare precisa inoltre che ai fini della regolarizzazione è necessaria l'ottemperanza degli obblighi più immediati di natura prevenzionistica di cui al D.Lgs. 626/1994, e ciò con specifico riferimento almeno alla sorveglianza sanitaria, alla formazione ed informazione dei lavoratori sui rischi

legati all'attività svolta in cantiere, nonché alla fornitura dei dispositivi di protezione individuale.

Sicuramente tali violazioni, anche se non comporteranno necessariamente, come si è visto, la sospensione dell'attività imprenditoriale per "gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro", potranno costituire oggetto di prescrizione obbligatoria da parte degli Ispettori: secondo le istruzioni impartite dal Ministero¹¹, "ogniquale volta venga accertata la presenza di manodopera 'in nero' e sussistano obblighi di natura prevenzionistica in relazione all'attività svolta, si configurano nella quasi totalità dei casi violazioni punite penalmente (ad es. con riferimento all'omessa sorveglianza sanitaria e alla mancata formazione ed informazione), in relazione ai quali il predetto personale ispettivo dovrà impartire la relativa prescrizione obbligatoria e verificarne successivamente l'ottemperanza".

Ed allora, ai fini della regolarizzazione e della successiva revoca del provvedimento di sospensione dell'attività produttiva, il datore di lavoro imprenditore dovrà anche provvedere ad ottemperare alle prescrizioni impartite ex D.Lgs. n. 758/94.

A questo punto però si pone un interrogativo ulteriore.

Ci si deve domandare cioè se, ai fini della regolarizzazione, sia sufficiente l'accertamento dell'ottemperanza alle prescrizioni impartite oppure – posto che il procedimento di cui al D.Lgs. n. 758/94 prescrive anche (ai fini dell'estinzione del reato) il pagamento della sanzione amministrativa irrogata – sia necessario che il contravventore provveda anche al pagamento di tale sanzione.

Secondo il Ministero del Lavoro (Circolare del 22 agosto 2007), "ove il provvedimento di sospensione sia intervenuto per la violazione della normativa prevenzionistica, la revoca dello stesso può aversi con la verifica della regolarizzazione delle violazioni accertate, senza necessariamente attendere anche il pagamento dell'importo della somma dovuta a seguito di prescrizione obbligatoria ai sensi della L. n. 758/94¹² in quanto ciò che rileva è la mera reintegrazione dell'ordine giuridico violato".

La questione potrebbe apparire poco significativa sul piano pratico, giacché il contravventore che ottempera alla prescrizione sicuramente provvederà al pagamento; ma la precisazione ministeriale ha una sua rilevanza, quantomeno ai fini della determinazione del momento in cui ritenere regolarizzata la situazione per poter emettere il provvedimento di revoca. Secondo l'interpretazione ministeriale, non sarà necessario attendere la prova dell'avvenuto pagamento della sanzione amministrativa prevista dal D.Lgs. n. 758/94. Sarà, invece, opportuno e necessario che l'accertamento dell'ottemperanza venga compiuto dagli Ispettori nel più breve tempo possibile senza aspettare il decorso

¹¹ Si veda in particolare la Circolare Ministeriale del 22.8.2007.

¹² Il riferimento deve intendersi non alla "Legge", bensì al Decreto Legislativo n. 758/94.

del termine di 60 giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione di cui all'art. 21, comma 1, D.Lgs. n. 758/94.

Non meno problematica è la disciplina del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nel caso *sub b*), e cioè nella ipotesi di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, riposo giornaliero e settimanale di cui al D.Lgs. 66/2003.

Ciò in primo luogo perché con riferimento a tale presupposto per l'adozione del provvedimento di sospensione, il Ministero del Lavoro nella Circolare n. 29/06, con riferimento all'art. 36-*bis* del Decreto Bersani, e nella Circolare del 22.8.2007 con riferimento all'art. 5 della Legge 123/07, ha fornito indicazioni differenti ai fini dell'applicazione delle due norme (pur tra loro identiche in questa parte).

Ed infatti, nella prima Circolare, si precisava che il ripristino delle regolari condizioni di lavoro “non può che aversi con il solo pagamento delle relative sanzioni amministrative, stante l'impossibilità sostanziale di una reintegrazione dell'ordine giuridico violato, trattandosi di condotte di natura commissiva, come peraltro già chiarito con Circolare n. 8/2005 di questo Ministero”.

Diversamente, invece, la Circolare del 22.8.2007, precisa che la regolarizzazione “presuppone la fruizione di eventuali riposi compensativi o, almeno, nei casi in cui non sia immediatamente possibile tale fruizione, la programmazione degli stessi entro un arco temporale congruo; detta programmazione dovrà essere trasmessa unitamente all'istanza di revoca del provvedimento di sospensione alla Direzione Provinciale del Lavoro competente”.

In base a tale seconda interpretazione, dunque, per ottenere la revoca non sarebbe sufficiente il pagamento delle sanzioni comminate per la violazione delle disposizioni sull'orario di lavoro, ma il datore di lavoro avrebbe anche l'onere ulteriore di provvedere alla pianificazione di periodi di riposo compensativi ulteriori rispetto ai riposi settimanali e giornalieri cui il lavoratore avrebbe comunque già diritto per legge con riferimento al periodo considerato.

Naturalmente, anche con riferimento alla violazione della normativa sull'orario di lavoro “è comunque fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali e amministrative vigenti”.

Infine, anche con riferimento alla terza, nuova ipotesi di sospensione dell'attività produttiva, ovvero in caso di gravi e reiterate violazioni delle norme in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, la revoca del provvedimento presuppone necessariamente la regolarizzazione della violazione.

Anche e soprattutto in questo caso la revoca del provvedimento di sospensione presuppone l'accertamento dell'ottemperanza alle prescrizioni impartite dall'organo ispettivo ai sensi del D.Lgs. 758/94.

Proprio a tale riguardo la Circolare ministeriale di agosto precisa che “con l'adozione del provvedimento di sospensione il personale ispettivo, nelle ipotesi di gravi e reiterate violazioni alla disciplina prevenzionistica, deve procedere all'adozione dei provvedimenti di prescrizione obbligatoria ai sensi del D.Lgs. n. 758/1994 assegnando al contravventore anche un termine per la regolarizzazione delle violazioni accertate”.

Il ripristino delle condizioni di legalità, in ciascuno dei tre casi di sospensione dell'attività, non è però sufficiente per ottenere la revoca della sospensione.

L'art. 5 della Legge n. 123/2007 prevede, infatti, per la revoca del provvedimento di sospensione un requisito ulteriore, che l'art. 36-*bis* del Decreto Bersani non contemplava.

La norma infatti subordina in ogni caso la revoca anche al pagamento di una sanzione amministrativa di importo pari ad un quinto delle sanzioni complessivamente irrogate; tale sanzione è aggiuntiva a quelle penali, civili ed amministrative già previste dall'ordinamento.

È necessario, dunque, il pagamento di una somma *ad hoc*, e ciò solo ed esclusivamente per poter ottenere la revoca.

Il pagamento delle sanzioni amministrative e civili previste dall'ordinamento per la violazione riscontrata, irrogate con il provvedimento di sospensione o anche successivamente, non è invece presupposto per la revoca del provvedimento di sospensione.

In questo senso la Circolare del 22 agosto 2007 è chiarissima nel precisare che “ai fini della revoca del provvedimento di sospensione, non risulta necessario il pagamento immediato delle restanti sanzioni amministrative e civili che seguiranno l'ordinario iter procedimentale”.

La sanzione aggiuntiva, il cui pagamento è indispensabile per ottenere la revoca del provvedimento di sospensione, dovrà essere versata anche dal datore di lavoro operante nel settore edile, e ciò per effetto di una esplicita integrazione del comma 2 dell'art. 36-*bis* del Decreto Bersani (cui è aggiunta una ulteriore “lettera *b-bis*”) ad opera della L. 123/2007.

Sotto il profilo operativo, molti dubbi sono subito sorti in merito ai criteri ed ai tempi di quantificazione di tale sanzione amministrativa aggiuntiva.

Si poteva leggere la norma, infatti, nel senso che per la quantificazione di tale sanzione fosse necessario attendere l'irrogazione delle sanzioni civili, penali ed amministrative nel complesso previste dalle vigenti disposizioni in relazione alle violazioni accertate, il cui importo complessivo avrebbe dovuto costituire il dato di base su cui calcolare il quinto della sanzione aggiuntiva.

Poiché tale quantificazione di regola non è contestuale all'accertamento, come il provvedimento di sospensione dell'attività produttiva, ma è ad esso successiva (spesso di molto), il datore di lavoro imprenditore rischiava di trovarsi nella impossibilità di porre in essere subito il pagamento, e quindi di ottenere tempestivamente la revoca del provvedimento di sospensione.

La Circolare del 22.8.2007 aveva chiarito, a tale proposito, che la sanzione amministrativa aggiuntiva deve essere quantificata esclusivamente con riferimento alle “sanzioni immediatamente accertate”.

Ciò è stato confermato anche nella successiva Circolare n. 24, che ribadisce ulteriormente il principio secondo cui “è sufficiente considerare gli importi relativi alle violazioni riportate nel verbale di accertamento, indipendentemente dal fatto che per le stesse, a livello procedimentale, si debba adottare la diffida obbligatoria ex art. 13 D.Lgs. n. 124/2004, ovvero procedere alla conte-

stazione di illecito amministrativo ai sensi della Legge n. 689/1981. Inoltre, per quanto attiene alla quantificazione dell'importo relativo alle violazioni di cui sopra – così come già indicato con la citata circolare del 22 agosto 2007 – lo stesso va comunque quantificato ai sensi dell'art. 16 della Legge n. 689/1981, a prescindere che sussistano i presupposti della diffida obbligatoria”.

Sotto il profilo operativo, ciò significa che l'Ispettore dovrà subito indicare nel verbale quali sono le sanzioni amministrative, civili e penali che verranno irrogate ed indicare subito l'ammontare della sanzione aggiuntiva, pari ad un quinto del totale di quelle sanzioni.

4.7. L'interdizione alla contrattazione con le Pubbliche Amministrazioni e alla partecipazione alle gare pubbliche

Le irregolarità accertate presso l'azienda o l'unità produttiva non hanno quale unica conseguenza l'emanazione del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale; sempre l'art. 5 dispone che l'adozione del provvedimento di sospensione è comunicata alle “competenti amministrazioni” al fine dell'emanazione da parte di queste ultime “di un provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a gare pubbliche per una durata pari alla citata sospensione nonché per un ulteriore periodo di tempo non inferiore al doppio della durata della sospensione e comunque non superiore a due anni”.

Prima di entrare nel merito del provvedimento di interdizione, non si può non evidenziare subito come si tratti di una misura che lascia di fatto indifferente l'impresa che non opera nel settore degli appalti pubblici; con l'ulteriore considerazione che ne consegue, circa la disparità di trattamento in forza della quale, una volta cessata la sospensione, viene consentita la prosecuzione dell'attività imprenditoriale, senza interdizioni di sorta, all'impresa che si renda responsabile di violazioni anche gravi ma operi soltanto con committenti privati, e viene sanzionata invece con una ulteriore interdizione certa (quantomeno per una durata pari alla durata della sospensione) l'impresa che lavora con gli enti pubblici. Nel contesto di una normativa la cui finalità è quella di tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori, la *ratio* di una tale differenza di trattamento non appare comprensibile, se non in ragione di una constatazione di mero fatto: il sistema normativo che disciplina gli appalti pubblici consente, attraverso strumenti quali la certificazione S.O.A. e il casellario informatico delle imprese istituito presso l'Osservatorio dei Lavori Pubblici, l'adozione e l'effettiva applicazione di provvedimenti interdittivi che nell'ambito degli appalti privati sono ad oggi assolutamente inimmaginabili.

L'interdizione dalla contrattazione con le Pubbliche Amministrazioni, quale ulteriore effetto sanzionatorio del provvedimento di sospensione, era previsto anche dall'art. 36-*bis* del Decreto Bersani.

Senonché è subito evidente il differente tenore letterale delle due disposizioni quanto alla indicazione del soggetto titolare del potere di disporre il provvedimento interdittivo.

Ed infatti, se l'art. 36-*bis* del Decreto Bersani identifica chiaramente tale soggetto con “i competenti uffici del Ministero delle Infrastrutture”, individuando così molto chiaramente quale sia l'amministrazione di riferimento, l'art. 5 della Legge 123/07 non è altrettanto perentorio, prevedendo solamente che il provvedimento di sospensione dell'attività produttiva debba essere comunicato “alle competenti amministrazioni”, senza in alcun modo individuarle.

La questione, ad oggi, non sembra di semplice soluzione e forse anche per questo le Circolari ministeriali tacciono sulla questione.

Sul punto non si possono non condividere le perplessità manifestate dalla Direzione Provinciale del Lavoro di Modena nella nota 11448 del 3 agosto 2007¹³ con riferimento alla individuazione delle competenti amministrazioni pubbliche che dovranno emanare tali provvedimenti di interdizione.

Qualche breve considerazione è invece possibile sulla durata dell'interdizione, anche traendo spunto dalle istruzioni e disposizioni impartite sia dal Ministero del Lavoro che dal Ministero delle Infrastrutture con riferimento all'analogo provvedimento previsto per l'edilizia dal Decreto Bersani.

La durata dell'interdizione è commisurata già dal legislatore alla durata del provvedimento di sospensione dei lavori, e come tale è da considerare vincolata nel minimo (con conseguente interesse del datore di lavoro ad ottenere la revoca della sospensione nel tempo più breve, perché la successiva interdizione sarà pari almeno alla durata della sospensione).

Una valutazione discrezionale può invece intervenire per determinare, come la norma prevede, un “eventuale” ulteriore periodo di interdizione, non inferiore al doppio della durata della sospensione e comunque non superiore a due anni.

Il Ministero delle Infrastrutture, nella Circolare n. 1733 del 3.11.2006 avente ad oggetto l'art. 36-*bis*, aveva identificato tali ipotesi nei casi di recidiva, e comunque in tutti i casi “più gravi”, intendendo il Ministero per tali quelli in cui i lavoratori irregolari siano pari o superiori al 50% degli addetti in cantiere, o in cui sussista “violazione delle norme di sicurezza di non lieve entità”.

Tale valutazione ministeriale suscitava non poche perplessità, che si ripropongono ora se rapportate all'art. 5 della Legge n. 123/2007.

Non appariva condivisibile allora, e non può quindi condividersi neppure ora, innanzitutto la predeterminazione a mezzo di Circolare di parametri valutativi configurati quasi come automatici, con i quali si finisce di fatto per integrare in maniera indebita lo stesso testo normativo, vanificando anzi la futura attività di motivazione che la stessa Circolare qualifica invece come necessaria per ciascun singolo provvedimento di proroga della interdizione.

Sotto il profilo sostanziale, oltretutto, i parametri scelti come presupposto per l'allungamento del periodo di interdizione apparivano discutibili: l'auto-

¹³ In www.dplmodena.it.

matico riferimento alla percentuale di irregolari pari o superiore al 50% degli addetti regolari è infatti avulsa da qualsiasi valutazione del numero di lavoratori addetti all'attività, con la conseguenza che l'impiego di un solo lavoratore, ma irregolare, comporterebbe un'interdizione più lunga rispetto al caso di impiego ad esempio di nove lavoratori irregolari assieme a venti addetti regolari.

Quanto alla "violazione delle norme di sicurezza di non lieve entità", che nella Circolare sul Decreto Bersani era frutto di evidente travisamento, visto che la sospensione per violazione delle norme di sicurezza non era affatto prevista, il criterio non può tornare utile neppure per l'art. 5, poiché la "gravità" della violazione è necessaria già per la sospensione dell'attività; semmai, per giustificare un'interdizione più lunga di quella base sarà necessario, se si seguisse questo criterio, introdurre un'ulteriore gerarchia di gravità tra le violazioni.

Tali perplessità sono tanto più forti, in quanto in applicazione di siffatti presupposti l'interdizione può essere portata fino alla durata massima di due anni.

Non si può non osservare, in ogni caso e in conclusione, come l'interdizione, sancita prima dal Decreto Bersani e poi dalla Legge n. 123/2007, introduca nell'ordinamento degli appalti pubblici una ulteriore causa di esclusione dalle gare pubbliche e di impossibilità di contrattare con le Pubbliche Amministrazioni (ma solo con esse e non invece con tutti gli altri committenti pubblici sottoposti alle norme sugli appalti pubblici; almeno così sembrerebbe dal dato testuale) rispetto a quelle previste dal Codice dei Contratti Pubblici di cui al D.Lgs. 1 aprile 2006, n. 163.

Di diverso avviso sembrerebbe la Circolare del Ministero delle Infrastrutture, la quale, nell'invitare le stazioni appaltanti "a chiedere una autocertificazione concernente l'essere stati o meno destinatari di provvedimenti interdittivi nell'ultimo biennio", riteneva che tale richiesta trovasse fondamento normativo nel disposto della lettera e) dell'art. 38 del D.Lgs. 163/2006¹⁴.

¹⁴ **Art. 38 D.Lgs. n. 163/2006.**

1. Sono esclusi dalla partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi, né possono essere affidatari di subappalti, e non possono stipulare i relativi contratti i soggetti:

a) che si trovano in stato di fallimento, di liquidazione coatta, di concordato preventivo, o nei cui riguardi sia in corso un procedimento per la dichiarazione di una di tali situazioni;

b) nei cui confronti è pendente procedimento per l'applicazione di una delle misure di prevenzione di cui all'articolo 3 della Legge 27 dicembre 1956, n. 1423 o di una delle cause ostative previste dall'articolo 10 della Legge 31 maggio 1965, n. 575; l'esclusione e il divieto operano se la pendenza del procedimento riguarda il titolare o il direttore tecnico, se si tratta di impresa individuale; il socio o il direttore tecnico se si tratta di società in nome collettivo, i soci accomandatari o il direttore tecnico se si tratta di società in accomandita semplice, gli amministratori muniti di poteri di rappresentanza o il direttore tecnico, se si tratta di altro tipo di società;

c) nei cui confronti è stata pronunciata sentenza di condanna passata in giudicato, o emesso decreto penale di condanna divenuto irrevocabile, oppure sentenza di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per reati gravi in dan-

Si tratterebbe cioè, secondo il Ministero, di una semplice esplicazione di una causa di esclusione già prevista nell'ordinamento: ma così non è affatto.

Non è così sul piano sostanziale, innanzitutto.

La norma richiamata dal Ministero, infatti, presuppone “gravi infrazioni” che siano state “debitamente accertate”; parimenti, “violazioni gravi... definitivamente accertate” richiede anche la norma di cui alla lettera *i*) del medesimo art. 38, che riguarda le norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali, che il Ministero non menziona ma per la quale appaiono applicabili (almeno in parte) gli stessi principi.

Ora, può essere vero che le violazioni prese a presupposto del provvedimento di sospensione dei lavori dal Decreto Bersani siano riconducibili alle materie di cui alla lettera *e*) dell'art. 38 (la cosa è meno scontata per la lettera

no dello Stato o della Comunità che incidono sulla moralità professionale; è comunque causa di esclusione la condanna, con sentenza passata in giudicato, per uno o più reati di partecipazione a un'organizzazione criminale, corruzione, frode, riciclaggio, quali definiti dagli atti comunitari citati all'articolo 45, paragrafo 1, direttiva CE 2004/18; l'esclusione e il divieto operano se la sentenza o il decreto sono stati emessi nei confronti: del titolare o del direttore tecnico se si tratta di impresa individuale; del socio o del direttore tecnico, se si tratta di società in nome collettivo; dei soci accomandatari o del direttore tecnico se si tratta di società in accomandita semplice; degli amministratori muniti di potere di rappresentanza o del direttore tecnico se si tratta di altro tipo di società o consorzio.

In ogni caso l'esclusione e il divieto operano anche nei confronti dei soggetti cessati dalla carica nel triennio antecedente la data di pubblicazione del bando di gara, qualora l'impresa non dimostri di aver adottato atti o misure di completa dissociazione della condotta penalmente sanzionata; resta salva in ogni caso l'applicazione dell'articolo 178 del codice penale e dell'articolo 445, comma 2, del codice di procedura penale;

d) che hanno violato il divieto di intestazione fiduciaria posto all'articolo 17 della Legge 19 marzo 1990, n. 55;

e) che hanno commesso gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di sicurezza e a ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro, risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio;

f) che, secondo motivata valutazione della stazione appaltante, hanno commesso grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni affidate dalla stazione appaltante che bandisce la gara; o che hanno commesso un errore grave nell'esercizio della loro attività professionale, accertato con qualsiasi mezzo di prova da parte della stazione appaltante;

g) che hanno commesso violazioni, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato in cui sono stabiliti;

h) che nell'anno antecedente la data di pubblicazione del bando di gara hanno reso false dichiarazioni in merito ai requisiti e alle condizioni rilevanti per la partecipazione alle procedure di gara, risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio;

i) che hanno commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali, secondo la legislazione italiana o dello Stato in cui sono stabiliti;

l) che non presentino la certificazione di cui all'articolo 17 della Legge 12 marzo 1999, n. 68, salvo il disposto del comma 2;

m) nei cui confronti è stata applicata la sanzione interdittiva di cui all'articolo 9, comma 2, lettera *c*), del Decreto Legislativo dell'8 giugno 2001 n. 231 o altra sanzione che comporta il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione.

i, visto che le reiterate violazioni in materia di riposi ed orari non hanno necessariamente conseguenze contributive); e può anche forse ritenersi che il requisito della “gravità” consegua *ex lege* alla scelta legislativa di sanzionare siffatte violazioni addirittura con l’immediata sospensione dei lavori.

Ma è invece sicuramente da escludere, che le violazioni accertate ai sensi del Decreto Bersani o della Legge n. 123/2007 possano considerarsi “definitive”.

Da un lato, il provvedimento di sospensione impartito dall’Ispettore del lavoro è impugnabile; dall’altro lato, e soprattutto, esso non è che una misura cautelare rispetto ad una violazione che andrà naturalmente accertata secondo le norme vigenti, eventualmente anche in sede giurisdizionale.

Anzi, proprio questo appare l’ulteriore paradosso della conclusione cui perviene la Circolare: affermare che si può richiedere la autocertificazione dell’inesistenza di provvedimenti interdittivi in applicazione dell’art. 38, lettera e), equivale ad affermare che il provvedimento interdittivo stesso integra la “grave violazione” o, forse e più verosimilmente, che il provvedimento interdittivo integra l’atto di accertamento “definitivo” della violazione.

Così, evidentemente, non è affatto; non è dunque l’art. 38 lettera e) lo schermo dietro al quale tentare di presentare l’interdizione del Decreto Bersani o della Legge n. 123/2007 quale mera esplicazione di una causa di esclusione già vigente.

In realtà, come detto sopra, l’art. 36-*bis* del Decreto Bersani e l’art. 5 della Legge n. 123/2007 introducono *ex novo* una vera e propria nuova causa di esclusione dalle gare pubbliche di appalto: con la precisazione, tuttavia, che contrariamente alle altre cause di esclusione previste dal Codice dei Contratti Pubblici essa non è in alcun modo condizionata ad un accertamento definitivo.

È dunque lecito quantomeno domandarsi, se si tratti di uno strumento conforme ai più fondamentali principi del nostro ordinamento; in secondo luogo, e con ben minore ma tuttavia significativa problematicità, bisogna domandarsi se tale causa di esclusione sia compatibile, così come formulata, con il sistema di disciplina dell’appalto pubblico e con gli strumenti di verifica che l’ordinamento prevede in capo alle stazioni appaltanti.

Capitolo V

TESSERA DI RICONOSCIMENTO, REGISTRO PRESENZE E LIBRI PAGA E MATRICOLA (art. 6 Legge n. 123/2007)

Art. 6

Tessera di riconoscimento per il personale delle imprese appaltatrici e subappaltatrici.

1. *Nell'ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto o subappalto, a decorrere dal 1 settembre 2007, il personale occupato dall'impresa appaltatrice o subappaltatrice deve essere munito di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le Generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro. I lavoratori sono tenuti ad esporre detta tessera di riconoscimento. Tale obbligo grava anche in capo ai lavoratori autonomi che esercitano direttamente la propria attività nel medesimo luogo di lavoro, i quali sono tenuti a provvedervi per proprio conto.*

2. *I datori di lavoro con meno di dieci dipendenti possono assolvere all'obbligo di cui al comma 1 mediante annotazione, su apposito registro vidimato dalla direzione provinciale del lavoro territorialmente competente, da tenersi sul luogo di lavoro, degli estremi del personale giornalmente impiegato nei lavori. Ai fini del presente comma, nel computo delle unità lavorative, si tiene conto di tutti i lavoratori impiegati a prescindere dalla tipologia dei rapporti di lavoro instaurati, ivi compresi quelli autonomi per i quali si applicano le disposizioni di cui al comma 1.*

3. *La violazione delle previsioni di cui ai commi 1 e 2 comporta l'applicazione, in capo al datore di lavoro, della sanzione amministrativa da euro 100 ad euro 500 per ciascun lavoratore. Il lavoratore munito della tessera di riconoscimento di cui al Comma 1 che non provvede ad esporla è punito con la sanzione amministrativa da euro 50 a euro 300. Nei confronti delle predette sanzioni non è ammessa la procedura di diffida di cui all'articolo 13 del Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n. 124.*

5.1. La tessera di riconoscimento ed il registro presenze

Già si è visto, con riferimento al provvedimento di sospensione dell'attività produttiva, come la Legge n. 123/2007 contenga una serie di disposizioni, in

vigore dal 25 agosto 2007, che estendono a tutti i settori di attività gli strumenti per il contrasto al lavoro sommerso che l'art. 36-*bis* del Decreto Bersani già prevedeva nell'ambito dei cantieri edili.

Oltre al provvedimento di sospensione di cui all'art. 5, la Legge n. 123/2007, anche l'articolo 6 estende e generalizza, a far data dal 1° settembre 2007, a tutti i datori di lavoro imprenditori operanti in regime di appalto o di subappalto l'obbligo di munire i propri dipendenti di una apposita tessera di riconoscimento contenente la fotografia e le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro.

Con la stessa tecnica legislativa impiegata nella redazione dell'art. 5, anche l'art. 6 della Legge n. 123/2007 ripropone il testo della disposizione contenuta nell'art. 36-*bis*, con due differenze: l'ambito di applicazione dell'art. 6 è genericamente riferito allo "svolgimento di attività in regime di appalto e subappalto", mentre l'art. 36-*bis* era circoscritto all'attività svolta "nell'ambito dei cantieri edili"; inoltre, l'art. 6 non prevede in capo al committente alcuna responsabilità solidale con l'appaltatore datore di lavoro in relazione agli obblighi su quest'ultimo incombenti (sul punto si tornerà in seguito).

Considerando innanzitutto l'ambito di applicazione della norma, va subito osservato che l'art. 36-*bis* del Decreto Bersani adottava un criterio "topografico", che faceva riferimento ad un luogo, e cioè appunto il cantiere edile: il che consentiva di delimitare la sfera di operatività della disposizione in maniera sufficientemente lineare alle sole attività lavorative svolte all'interno del cantiere.

L'art. 6 della Legge n. 123/2007 non fa più riferimento ad una attività lavorativa specifica, né ad un settore predeterminato, né ad un luogo: esso prevede che l'obbligo relativo al tesserino di identificazione – o in alternativa alla tenuta del registro presenze – vige con riferimento a tutte le attività svolte "in regime di appalto o subappalto".

Il criterio interpretativo, dunque, è di natura contrattuale e guarda alla tipologia del rapporto nel cui ambito si svolge l'attività lavorativa: tutte le volte che un lavoratore svolge un'attività in esecuzione di un contratto di appalto o di subappalto, vige l'obbligo della tessera di riconoscimento.

Questa scelta del legislatore pone l'interprete di fronte a due possibili opzioni interpretative.

La prima opzione conduce ad affermare che, nel silenzio della norma, i lavoratori dipendenti dell'appaltatore o del subappaltatore (o i lavoratori autonomi che siano essi stessi appaltatori o subappaltatori) devono sempre esporre la tessera, ovunque si trovino: siano essi presso il committente, oppure all'interno della propria unità produttiva, o in qualsiasi luogo esterno, anche per strada o durante i trasferimenti.

Tale soluzione in realtà non è appagante, soprattutto per la sua inutilità e per la mancanza di rispondenza alla *ratio* della disposizione che è evidentemente quella di consentire una più agevole identificazione del personale impegnato in contesti organizzativi complessi caratterizzati dalla compresenza, in uno stesso luogo, di lavoratori appartenenti a diversi datori di lavoro, e di di-

stinguere con immediatezza i dipendenti del committente da quelli dell'appaltatore e del subappaltatore.

La seconda opzione interpretativa è invece nel senso che l'ambito di applicazione della norma vada circoscritto ai casi in cui l'attività lavorativa in regime di appalto o subappalto si svolga all'interno della sede del committente, e cioè ai soli appalti "interni".

Oltre alla *ratio* della norma, induce a tale conclusione un passaggio testuale dell'art. 6, là dove estende l'obbligo della tessera ai lavoratori autonomi che esercitano la propria attività "nel medesimo luogo di lavoro".

Sulla questione i primi chiarimenti ministeriali sono stati forniti solamente con la Circolare n. 24/2007, che ha confermato la delimitazione dell'ambito di applicazione della norma ai soli appalti interni.

La norma non contiene invece alcuna distinzione basata sulla qualifica del committente: ciò sembrerebbe significare che la tessera sia necessaria in caso di lavorazioni svolte in appalto o subappalto in favore tanto di committenti imprenditori quanto di committenti non imprenditori (ivi compresi quindi gli enti pubblici, le Pubbliche Amministrazioni, ecc), quanto di committenti che non siano datori di lavoro, ivi compresi soggetti privati.

Ancora, non vi è nessuna distinzione basata sull'oggetto dell'appalto, che potrà pertanto consistere tanto nella realizzazione di un'opera che nella prestazione di un servizio.

A questo riguardo, non appare rilevante in senso contrario il dato testuale del comma 2 dell'art. 6, là dove fa riferimento al personale impiegato "nei lavori".

L'espressione, che sembrerebbe circoscrivere l'ambito di applicazione dell'obbligo di compilazione del registro presenze ai soli appalti di lavori, in realtà appare il frutto di una frettolosa riproduzione della lettera dell'art. 36-*bis* del Decreto Bersani; e comunque l'espressione "lavori" va intesa nel senso di "attività lavorativa", e non come funzionale alla definizione dell'oggetto dell'appalto.

Quanto agli altri aspetti, attesa la sostanziale omogeneità delle due norme, per un approfondimento dell'art. 6 è senz'altro possibile fare riferimento alle istruzioni ministeriali dettate con riferimento all'art. 36-*bis* del Decreto Bersani, alle quali non a caso anche la Circolare ministeriale n. 24 del 14 novembre 2007 fa espresso rinvio; fermo restando che i chiarimenti forniti dal Ministero con riferimento all'art. 36-*bis* del Decreto Bersani dovranno essere opportunamente "adattati" al diverso contesto, posto che l'ambito di applicazione della Legge n. 123/2007 non è circoscritto al solo settore edile, ma coinvolge qualsiasi attività lavorativa svolta in regime di appalto o subappalto.

Per quanto concerne il contenuto dell'obbligo, dunque, la norma introduce a far data dal 1° settembre 2007 l'obbligo per i datori di lavoro di munire il personale occupato di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia e contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro.

Trattasi di un documento personale, obbligatorio ed incedibile e che, a differenza del registro presenze di cui al comma 2, non è soggetto ad alcuna vidimazione da parte della Direzione Provinciale del Lavoro; la tessera deve essere rilasciata al dipendente dal datore di lavoro ed il lavoratore che sia stato munito della tessera di riconoscimento è obbligato ad esporla.

A tal proposito il Ministero del Lavoro, nella Circolare n. 29/2006 aveva precisato che l'obbligo in capo ai lavoratori di portare indosso e in chiara evidenza la tessera di riconoscimento deve essere desunto proprio dalle finalità della disposizione che è volta, appunto, a garantire la immediata identificazione e riconoscibilità del personale operante in cantiere e più in generale sul luogo di lavoro: la tessera di riconoscimento consente infatti al personale ispettivo, non appena avuto accesso al cantiere, di poter verificare con immediatezza l'eventuale presunta sussistenza di lavoratori non dichiarati.

L'obbligo di munirsi di una tessera di riconoscimento viene esteso anche ai lavoratori autonomi che esercitano la propria attività nel medesimo luogo di lavoro (si pensi agli artigiani) i quali devono provvedervi per proprio conto.

Appare paradossalmente più gravosa l'alternativa che il legislatore prevede, con finalità apparentemente di semplificazione, per i datori di lavoro con meno di 10 dipendenti, i quali possono assolvere all'obbligo mediante annotazione su un apposito registro "degli estremi del personale giornalmente impiegato nei lavori" – cioè il personale giornalmente impiegato nell'esecuzione del contratto di appalto o di subappalto –, vidimato dalla Direzione Provinciale del Lavoro, competente per territorio¹.

Il registro dovrà essere conservato esclusivamente sul luogo di lavoro; dovrà contenere il nome dell'impresa, l'indicazione del luogo di lavoro e dovrà essere aggiornato ogni giorno con i nomi del personale impiegato nell'appalto o subappalto.

Proprio con riferimento al registro presenze, la Circolare Ministeriale n. 24 del 2007, nel rinviare per tutto quanto in essa non espressamente previsto alla Circolare ministeriale n. 29/06, ha precisato che l'obbligo di tenere il registro è riferito a ciascun appalto, cosicché l'impresa interessata è tenuta ad istituire più registri qualora svolga la propria attività in esecuzione di appalti o subappalti in luoghi diversi.

La Circolare Ministeriale ha precisato che il registro "non può mai essere rimosso dal luogo di lavoro in quanto altrimenti si vanifica la finalità per la quale esso è stato istituito".

Le annotazioni sullo stesso vanno effettuate necessariamente prima dell'inizio dell'attività lavorativa giornaliera in quanto trattasi di registro "di presenza" sul luogo di lavoro².

¹ A tale riguardo, la Circolare Ministeriale n. 29/2006, con riferimento al registro di cantiere aveva anche precisato che la vidimazione del registro deve avvenire secondo le disposizioni previste dall'art. 20 T.U. n. 1124/1965 con riferimento ai libri paga e ai libri matricola.

² Cfr. Circolare n. 24/2007.

Per quanto concerne il conteggio delle unità lavorative ai fini dell'individuazione del campo di applicabilità della previsione, la norma stabilisce che per il calcolo dei dipendenti "si tiene conto di tutti i lavoratori impiegati a prescindere dalla tipologia dei rapporti di lavoro instaurati, ivi compresi quelli autonomi".

Tale formulazione sembrerebbe contenere in sé una contraddizione, giacché da un lato la norma fa riferimento ai datori di lavoro con meno di dieci "dipendenti" per poi, dall'altro, considerare quale unità lavorative per il relativo calcolo anche i lavoratori "autonomi": secondo l'interpretazione fornita dal Ministero del Lavoro nella Circolare n. 29/2006, il riferimento ai lavoratori autonomi deve essere "evidentemente" interpretato nel senso di comprendere nel calcolo i lavoratori non subordinati che intrattengano comunque un rapporto continuativo con l'impresa³.

Il sistema sanzionatorio posto a tutela delle nuove disposizioni relative alla tessera di riconoscimento o alla regolare tenuta del registro di cantiere contempla due distinte fattispecie.

La prima interessa il datore di lavoro, appaltatore o subappaltatore, il quale viene punito con sanzione amministrativa da 100 a 500 euro per ciascun lavoratore interessato, che egli non abbia munito della tessera di riconoscimento.

La seconda violazione interessa, invece, direttamente il lavoratore occupato nell'appalto o nel subappalto, il quale è punito con la sanzione amministrativa da 50 a 300 euro se non espone la tessera di riconoscimento di cui sia stato preventivamente munito dal proprio datore di lavoro.

Il lavoratore autonomo non risulta espressamente menzionato tra i destinatari delle sanzioni, il che fa ritenere la inapplicabilità delle stesse nei suoi confronti, in ragione dei principi di legalità e tassatività che informano anche il sistema sanzionatorio amministrativo.

Ove si volesse individuare una fattispecie comunque applicabile nei suoi confronti, tra quelle elencate, apparirebbe inevitabile peraltro fare riferimento alla seconda: si può infatti configurare una violazione del lavoratore autonomo quanto all'obbligo di "esporre" il cartellino (per quanto la norma sanzionatoria parli di lavoratore "munito" di cartellino, dove è il datore di lavoro a munire di cartellino il dipendente), ma non può invece in nessun caso applicarsi al lavoratore autonomo una sanzione esplicitamente prevista come applicabile "in capo al datore di lavoro".

Quanto al committente dell'appalto, mentre nell'ambito dei lavori in edilizia l'art. 36-*bis* del Decreto Bersani sancisce esplicitamente un "obbligo solida-

³ Si deve ritenere si tratti degli stessi lavoratori "autonomi" che vanno computati ai fini del calcolo della percentuale del 20% di lavoratori irregolari, il cui superamento comporta il provvedimento di sospensione dei lavori di cui al comma 1 dell'art. 36-*bis* (v. *infra*, Capitolo III), o il cui "impiego" da parte dell'impresa comporta l'applicazione della sanzione di cui al comma 7 (v. *infra*, Capitolo IV).

le” a suo carico con riferimento all’obbligo di munire (munirsi, per il lavoratore autonomo) e di esporre il tesserino, anche se soltanto quando “siano presenti contemporaneamente nel cantiere più datori di lavoro o lavoratori autonomi”, nessuna sanzione è invece posta dall’art. 6 della Legge n. 123/2007 a carico del committente.

Naturalmente, ove si accedesse alla tesi secondo cui la Legge n. 123/2007 ha di fatto assorbito, abrogando tacitamente, l’art. 36-*bis* nelle parti in cui essa disciplina le medesime materie, ne deriverà l’inevitabile corollario per cui anche nei cantieri edili non è più applicabile alcuna sanzione nei confronti del committente.

Quanto alla competenza circa l’irrogazione delle sanzioni, data la totale assenza di indicazioni da parte del Ministero del Lavoro con specifico riferimento all’art. 6 della Legge n. 123/07 è necessario fare riferimento alle disposizioni operative relative all’art. 36-*bis* del Decreto Bersani.

Secondo la Circolare n. 45/2006 dell’INAIL, nel silenzio della norma, che non riserva agli Ispettori del lavoro (a differenza del comma 1) la specifica competenza ad irrogare queste sanzioni, le stesse possono essere comminate dal personale di vigilanza dell’Istituto.

Nessuna precisazione in tal senso è stata invece fornita dall’INPS nella Circolare n.111/2006 che, con riferimento all’interpretazione ed applicazione dei commi da 3 a 5, si è pienamente uniformata alle considerazioni svolte dal Ministero del Lavoro.

Per espressa previsione di legge, infine, a nessuna delle ipotesi sanzionatorie in argomento può essere applicata la diffida obbligatoria di cui all’art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004.

5.2. La tenuta dei libri paga e matricola

Anche se la Legge n. 123/2007 non disciplina la tenuta dei registri obbligatori, né modifica previgenti disposizioni in materia, tuttavia l’argomento merita anche in questa sede alcune considerazioni e, seppur brevi, approfondimenti.

L’obbligo di istituzione, tenuta ed esibizione dei libri paga e matricola, infatti, così come la tenuta del registro presenze o l’obbligo di munire i propri dipendenti del tesserino di riconoscimento, è posto dalla legge a carico del datore di lavoro anche al fine di agevolare l’identificazione del personale alle dipendenze del datore di lavoro e l’accertamento della eventuale presenza di lavoro irregolare.

Si tratta dunque di un ulteriore strumento per il contrasto al lavoro irregolare e sommerso e per tale sua collocazione sistematica merita in questa sede un approfondimento.

L’obbligo di tenuta dei libri paga e matricola è sancito dall’art. 20 del T.U. delle disposizioni per l’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, D.P.R. n. 1124/1965.

In particolare la norma dispone che i datori di lavoro soggetti alla normativa in materia sul lavoro e malattie professionali devono tenere:

1) un libro di matricola nel quale siano iscritti, nell'ordine cronologico della loro assunzione in servizio e prima dell'ammissione al lavoro, tutti i prestatori d'opera di cui all'art. 4. Il libro di matricola deve indicare, per ciascun prestatore d'opera, il numero d'ordine di iscrizione, il cognome e il nome, la data e il luogo di nascita, la data di ammissione in servizio e quella di risoluzione del rapporto di lavoro, la categoria professionale e la misura della retribuzione;

2) un libro di paga il quale, per ogni dipendente, deve indicare il cognome, il nome e il numero di matricola; il numero delle ore in cui ha lavorato in ciascun giorno, con indicazione distinta delle ore di lavoro straordinario; la retribuzione effettivamente corrispostagli in danaro e la retribuzione corrispostagli sotto altra forma.

Il successivo articolo 21 dispone che il libro di paga e quello di matricola debbono essere presentati nel luogo in cui si esegue il lavoro, ad ogni richiesta, agli incaricati dell'Istituto assicuratore; a tal fine i libri non possono essere rimossi, neanche temporaneamente, dal luogo di lavoro.

Il datore di lavoro deve dare tutte le prove, esibendo anche i libri contabili ed altri documenti, e fornire ogni altra notizia complementare nonché i chiarimenti necessari per dimostrare l'esattezza delle registrazioni.

Gli incaricati dell'Istituto assicuratore debbono, a richiesta, presentare un documento di riconoscimento rilasciato dall'Istituto; essi debbono mettere la data e la firma sotto l'ultima scritturazione del libro di paga.

L'Istituto assicuratore, a mezzo degli incaricati predetti, ha diritto di trarre copia conforme del libro di paga, la quale deve essere controfirmata dal datore di lavoro.

Gli incaricati medesimi fanno constare gli avvenuti accertamenti mediante relazione che deve essere controfirmata dal datore di lavoro, il quale ha diritto di fare iscrivere in essa le dichiarazioni che crede opportune. Se il datore di lavoro si rifiuta di firmare, l'incaricato ne fa menzione indicando il motivo del rifiuto.

Con la Legge Finanziaria 2007 (Legge 29 dicembre 2006, n. 296) il legislatore ha profondamente modificato il sistema sanzionatorio previsto per la materia.

Più in generale, la Legge Finanziaria 2007 ha introdotto una serie di disposizioni volte a ridurre significativamente il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare, attraverso misure di incentivazione a percorsi di emersione, misure di generale inasprimento del quadro sanzionatorio in materia di lavoro, legislazione sociale, previdenza e tutela della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro e misure concernenti gli adempimenti legati alla costituzione e alla gestione del rapporto di lavoro che favoriscono una semplificazione degli accertamenti in ordine alla regolarità della manodopera impiegata.

Relativamente a tale ultimo aspetto assumono particolare rilievo sia le disposizioni che prevedono il nuovo regime delle comunicazioni dell'assunzione,

variazione o cessazione dei rapporti di lavoro⁴, sia la previsione che ha intro-

⁴ **Art. 1, co. 1180**

All'articolo 9-*bis* del Decreto-Legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, il comma 2 è sostituito dai seguenti:

“2. In caso di instaurazione del rapporto di lavoro subordinato e di lavoro autonomo in forma coordinata e continuativa, anche nella modalità a progetto, di socio lavoratore di cooperativa e di associato in partecipazione con apporto lavorativo, i datori di lavoro privati, ivi compresi quelli agricoli, gli enti pubblici economici e le pubbliche amministrazioni sono tenuti a darne comunicazione al Servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro entro il giorno antecedente a quello di instaurazione dei relativi rapporti, mediante documentazione avente data certa di trasmissione. La comunicazione deve indicare i dati anagrafici del lavoratore, la data di assunzione, la data di cessazione qualora il rapporto non sia a tempo indeterminato, la tipologia contrattuale, la qualifica professionale e il trattamento economico e normativo applicato. La medesima procedura si applica ai tirocini di formazione e di orientamento e ad ogni altro tipo di esperienza lavorativa ad essi assimilata. Le Agenzie di lavoro autorizzate dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale sono tenute a comunicare, entro il ventesimo giorno del mese successivo alla data di assunzione, al Servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicata la loro sede operativa, l'assunzione, la proroga e la cessazione dei lavoratori temporanei assunti nel mese precedente.

2-*bis*. In caso di urgenza connessa ad esigenze produttive, la comunicazione di cui al comma 2 può essere effettuata entro cinque giorni dall'instaurazione del rapporto di lavoro, fermo restando l'obbligo di comunicare entro il giorno antecedente al Servizio competente, mediante comunicazione avente data certa di trasmissione, la data di inizio della prestazione, le generalità del lavoratore e del datore di lavoro”.

Art. 1, co. 1181

L'articolo 7, comma 2, del Decreto Legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, è abrogato.

Art. 1, co. 1182

Fino alla effettiva operatività delle modalità di trasferimento dei dati contenuti nei moduli per le comunicazioni obbligatorie di cui al decreto previsto dall'articolo 4-*bis*, comma 7, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, resta in vigore l'obbligo di comunicazione all'INAIL di cui all'articolo 14, comma 2, del Decreto Legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, da effettuarsi esclusivamente attraverso strumenti informatici. La medesima comunicazione deve essere effettuata all'IPSEMA per gli assicurati del settore marittimo.

Art. 1, co. 1183

Al comma 5 dell'articolo 4-*bis* del Decreto Legislativo 21 aprile 2000, n. 181, sono aggiunte le seguenti lettere:

“*e-bis*) trasferimento del lavoratore;

e-ter) distacco del lavoratore;

e-quater) modifica della ragione sociale del datore di lavoro;

e-quinquies) trasferimento d'azienda o di ramo di essa”.

Art. 1, co. 1184

All'articolo 4-*bis* del Decreto Legislativo 21 aprile 2000, n. 181, il comma 6 è sostituito dai seguenti:

“6. Le comunicazioni di assunzione, cessazione, trasformazione e proroga dei rapporti di lavoro autonomo, subordinato, associato, dei tirocini e di altre esperienze professionali, previste dalla normativa vigente, inviate al servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro con i moduli di cui al comma 7, sono valide ai fini dell'assolvimento degli obblighi di comunicazione nei confronti delle direzioni regionali e provinciali del lavoro, dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dell'Istituto nazionale per le assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) o di altre forme previdenziali sostitutive o esclusive, nonché nei confronti della prefettura-ufficio territoriale del Governo.

dotto uno specifico regime sanzionatorio concernente “l’omessa istituzione e l’omessa esibizione dei libri matricola e paga”⁵.

Ed infatti, il comma 1178 stabilisce che “l’omessa istituzione e l’omessa esibizione dei libri matricola e paga previsti dagli artt. 20 e 21 del T.U. delle disposizioni per l’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali di cui al D.P.R. n. 1124/1965 e dall’art. del Regio Decreto n. 1422/1924, sono punite con la sanzione amministrativa da 4.000,00 a 12.000,00 Euro. Nei confronti di tali violazioni non è ammessa la procedura della diffida di cui all’art. 13 del D.Lgs. 124/2004”.

Il panorama sanzionatorio delineato dalla Legge Finanziaria 2007, oltre che essere caratterizzato per la notevole asprezza delle sanzioni, ha posto notevoli dubbi interpretativi in merito alla concreta individuazione delle fattispecie sanzionate.

Si pensi ad esempio al datore di lavoro titolare di un’impresa avente, oltre alla sede principale, anche altre sedi secondarie presso le quali svolgono la propria attività lavorativa i suoi dipendenti; potrà ritenersi adempiuto l’obbligo mediante la istituzione e tenuta dei libri paga e matricola esclusivamente presso la sede principale? O dovranno essere istituiti tanti libri quante sono le sedi aziendali? O ancora può ritenersi adempiuto l’obbligo mediante tenuta di copie conformi all’originale presso le sedi secondarie?

Ed infatti, le disposizioni esaminate stabiliscono l’obbligo di tenuta della citata documentazione – ossia l’obbligo di istituzione del libro matricola e di paga secondo specifiche modalità e caratteristiche – nonché l’obbligo di esibizione degli stessi al personale ispettivo nel luogo in cui si esegue il lavoro, correlato ad un divieto di rimozione, anche temporanea dei libri dal luogo di lavoro.

Questi ed altri dubbi interpretativi hanno trovato i primi chiarimenti nella Circolare n. 25 del 29.3.2007 del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale.

In primo luogo il Ministero ha chiarito che l’omessa istituzione del libro matricola riguarda le ipotesi in cui il datore di lavoro sia del tutto sprovvisto di tali documenti ovvero abbia in uso documenti non vidimati dagli Istituti previdenziali ovvero non dichiarati conformi all’originale da parte del consulente del lavoro, da altro professionista abilitato o dallo stesso datore di lavoro.

6-bis. All’articolo 7, comma 1, del Testo Unico di cui al Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, le parole: ‘o lo assume per qualsiasi causa alle proprie dipendenze’ sono soppresse.

6-ter. Per le comunicazioni di cui al presente articolo, i datori di lavoro pubblici e privati devono avvalersi dei servizi informatici resi disponibili dai servizi competenti presso i quali è ubicata la sede di lavoro. Il Decreto di cui al comma 7 disciplina anche le modalità e i tempi di applicazione di quanto previsto dal presente comma”.

Art. 1, co. 1185

È abrogato l’articolo 19, comma 5, del Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni.

⁵ Cfr. Circolare Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale n. 25 del 29.3.2007.

Quanto invece alla fattispecie della “omessa esibizione” o della “rimozione” dei libri obbligatori la Circolare del 29.3.2007 ha precisato che “l’omessa esibizione del libro matricola o del libro paga va configurata come condotta – sia essa dolosa o colposa – volta a non consentire all’organo di vigilanza di effettuare la citata verifica sulla regolare costituzione dei rapporti di lavoro. Tale fattispecie, pertanto, non si configura qualora il personale di vigilanza possa, attraverso l’esame di altra idonea documentazione (*in primis* la comunicazione preventiva di assunzione, ma anche la denuncia nominativa degli assicurati o la lettera di assunzione con indicazione degli estremi di registrazione sul libro matricola) effettuare nel corso dell’accesso ispettivo la verifica anzidetta”.

La Circolare ministeriale, inoltre, con specifico riferimento al problema della tenuta dei libri obbligatori presso le sedi secondarie, precisa che “gli originali dei libri matricola e paga possano essere tenuti presso la sede legale dell’impresa che provvederà invece a tenere, presso ciascun luogo in cui si esegue il lavoro, una copia (anche fotostatica e per estratto) di tale documentazione, dichiarata conforme all’originale”.

Per quanto riguarda la realtà veneta, la soluzione dei problemi applicativi derivanti dalla concreta attuazione delle norme sin qui esaminate, opportunamente segnalati da numerose Associazioni Imprenditoriali Venete (Confindustria, Ance, Confartigianato, Cna) e dai Consulenti del Lavoro (Ancl), si è cercata mediante l’istituzione di una tavola rotonda tra la Direzione Regionale del Lavoro Veneta, La Direzione Regionale Veneto I.N.P.S. e la Direzione Regionale Veneto I.N.A.I.L., finalizzata alla individuazione di possibili soluzioni operative idonee a superare, nel pieno rispetto della disciplina vigente, le questioni più problematiche e alla elaborazione di un documento conclusivo (Documento Tecnico Finale⁶) contenente linee guida per il personale ispettivo delle Direzioni Provinciali del Lavoro e delle sedi provinciali dell’INPS e dell’INAIL.

Lo scopo è naturalmente, quello di indirizzare in modo uniforme le attività ispettive a livello regionale.

In sintesi ecco quali sono i punti più significativi:

1. Per le realtà produttive a carattere temporaneo o sedi secondarie, il libro matricola può essere sostituito dall’originale vidimato ovvero da copia conforme all’originale del registro presenze riportante i dati matricolari ed in particolare con indicazione del nome e cognome del lavoratore impegnato nel luogo di lavoro, numero di matricola dello stesso e data di relativa assunzione. Nel registro presenze riportante i dati matricolari dovranno essere anche indicate le presenze relative al personale impegnato nel luogo di lavoro.

2. Non sussiste l’obbligo di istituzione e tenuta del libro matricola e paga per attività che comportano di norma lo svolgimento della prestazione lavorativa presso più luoghi di lavoro nell’ambito della stessa giornata. Il Docu-

⁶ Si veda il testo in Appendice.

mento in particolare indica a titolo esemplificativo le seguenti attività: guardia giurata, operaio che con automezzo della ditta provvedono alla consegna delle merci presso i clienti, manutentori, installatori, addetti alle pulizie. Ciò in quanto – si legge nel documento – i luoghi di lavoro cui tali lavoratori sono chiamati ad operare, non possono essere assimilati alle sedi secondarie dell'azienda. In questi casi, precisa il Documento, è necessario che il personale porti con sé la documentazione idonea a consentire la verifica della regolare assunzione.

3. Con riferimento al personale dipendente di imprese che svolgono attività di trasporto per conto terzi, il Documento ritiene applicabile la disciplina di cui al Decreto Ministeriale n. 212/98, il quale prevede la necessità per il conducente dipendente di portare con sé ed esibire agli organi di vigilanza l'originale o la copia autentica del contratto di lavoro stipulato con l'impresa di trasporto ovvero dell'ultimo foglio paga emesso dal datore di lavoro. Nel documento in esame si legge, infatti, che “Il Decreto Ministeriale citato potrà considerarsi come norma speciale rispetto a quella generale in materia di libri paga e matricola e conseguentemente consentire l'esonero della conservazione di copia dei libri paga e matricola sul camion aziendale. Per il personale operante per proprio conto, sussistendone i presupposti, sarà possibile applicare invece la disciplina di cui al punto 2)”.

4. Non sussiste l'ipotesi della rimozione dei registri obbligatori, e dunque non dovranno essere irrogate le sanzioni previste per tale fattispecie illecita, nel caso in cui l'ispettore, all'atto di accesso in azienda, non trovi il libro matricola e paga, ma altra documentazione comunque idonea a dimostrare la regolare instaurazione del rapporto di lavoro e la ditta faccia comunque pervenire, anche a mezzo fax e lo stesso giorno dell'ispezione o al più tardi entro le 18 ore dal primo accesso, copia della documentazione mancante (con data di vidimazione antecedente alla data dell'ispezione). Viceversa, nessun differimento è ritenuto ammissibile nei casi di omessa esibizione ove all'ispettore è di fatto impedito di risalire alla regolare instaurazione di rapporti di lavoro dipendente, in mancanza di idonea documentazione aziendale.

5. Per quanto concerne la disciplina sanzionatoria, il Documento fa espresso riferimento all'art. 25 del T.U. delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, D.P.R. n. 1124/1965⁷, nella parte in cui consente di posticipare la registrazione della

⁷ Art. 25, D.P.R. n. 1124/1965.

Il libro di paga deve essere tenuto al corrente. Ogni giorno debbono effettuarsi le scritturazioni relative alle ore di lavoro eseguite da ciascun prestatore d'opera nel giorno precedente e, nel caso previsto nel penultimo comma dell'art. 20, solo quelle relative alle giornate di presenza al lavoro; le retribuzioni debbono essere registrate nel libro di paga entro tre giorni dalla scadenza del termine di ricorrenza del pagamento di esse.

Nel caso in cui per la modalità con le quali si svolge il lavoro lontano dalla sede dell'azienda, con spostamenti successivi in diverse località, il datore di lavoro non abbia la possibilità di effet-

retribuzione nel libro paga di tre giorni rispetto alla scadenza del termine di ricorrenza del pagamento del pagamento di essa. La disposizione deve costituire utile parametro per la valutazione della ipotesi in cui il libro paga non risulti aggiornato nel caso in cui, per le modalità con le quali si svolge il lavoro lontano dalla sede dell'azienda, con spostamenti successivi in diverse località, il datore di lavoro non abbia la possibilità di effettuare nei termini prescritti le scritturazioni. Il Documento precisa, pertanto che, "per le aziende caratterizzate da tali modalità di lavoro, sarà necessario e sufficiente che il personale porti comunque con sé documentazione idonea a dimostrare la regolare instaurazione del rapporto di lavoro nonché copia dichiarata conforme all'originale della sezione presenze del libro paga ovvero del registro presenze di cui al punto 1) aggiornati nel termine di cui al secondo comma del citato art. 25, per evitare l'applicazione della sanzione per non corrispondenza irregolare tenuta dei libri obbligatori":

6. Non sussiste la fattispecie illecita della rimozione dei registri obbligatori (libri paga e matricola) in presenza di copie conformi all'originale non recanti la sottoscrizione autografa in originale del datore di lavoro o del soggetto abilitato, a condizione che la dichiarazione di conformità in originale venga esibita su richiesta dell'ispettore nella stessa giornata ovvero al più tardi, entro le 18 ore dal primo accesso.

tuare nei termini prescritti le scritturazioni relative alle ore di lavoro ordinario e straordinario eseguite ogni giorno dal prestatore d'opera, le indicazioni delle ore predette possono essere segnate nel libro di paga nello stesso termine nel quale sono registrate, a norma del comma precedente, le retribuzioni.

Per i lavori retribuiti a cottimo debbono essere indicate nel libro di paga le somme liquidate al lavoratore, entro tre giorni da ciascuna liquidazione.

Capitolo VI

LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA DELL'ENTE (D.Lgs. 231/01) IN CASO DI INFORTUNIO SUL LAVORO E MALATTIA PROFESSIONALE (art. 9 Legge n. 123/2007)

Art. 9

Modifica del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231

1. Dopo l'articolo 25-sexies del Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231, è inserito il seguente: "art. 25 septies – (omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro) – 1. In relazione ai delitti di cui agli articoli 589 590, terzo comma, del codice penale, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro, si applica una sanzione pecuniaria in misura in misura non inferiore a mille quote.

2. Nel caso di condanna per uno dei delitti di cui al comma 1, si applicano le sanzioni interdittive di cui all'articolo 9 comma 2, per una durata non inferiore a tre mesi e non superiore ad un anno.

6.1. Il contesto normativo di riferimento: il D.Lgs. n. 231/2001

L'art. 9 della Legge n. 123/07 introduce un nuovo articolo (il 25-septies) nell'ambito del Decreto Legislativo 231/01 che, come noto, disciplina la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica¹.

Più in particolare, la novità della Legge del 2007 consiste nell'ampliamento della cerchia di quei reati-presupposto che sono alla base dell'applicabilità del D.Lgs. n. 231/01, tra i quali vengono inclusi l'omicidio colposo e le lesioni personali colpose gravi o gravissime, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro.

¹ Tale Decreto Legislativo è stato emanato in attuazione della delega di cui alla Legge 29 settembre 2000, n. 300.

Per comprendere appieno la portata di tale novità, è dunque preliminarmente opportuno soffermarsi sulla disciplina generale del D.Lgs. 231/01 in tema di responsabilità degli enti: una volta chiariti i principi generali, si potranno più opportunamente considerare le rilevanti implicazioni applicative discendenti dalla nuova normativa dell'estate del 2007 sul sistema della sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

Nel diritto penale moderno i reati consistono in condotte umane che, ritenute socialmente dannose, vengono proibite dall'ordinamento e la cui realizzazione comporta l'applicazione di una sanzione penale consistente generalmente in misure restrittive della libertà personale.

Per tali ragioni, la dottrina penalistica moderna ha sempre ritenuto che autore materiale di un reato potesse essere solamente una persona fisica e non anche un ente o una persona giuridica.

Tale impostazione trova formidabile e fondamentale referente normativo nell'art. 27 della nostra Costituzione, il cui comma 1 prevede che *“la responsabilità penale è personale”*. Al comma 3 poi è stabilito che *“le pene devono tendere alla rieducazione del condannato”*.

Come si vede dunque, già a livello costituzionale, sembra potersi ripetere l'antico brocardo latino *societas delinquere non potest*, secondo il quale appunto un ente collettivo non può essere autore – e di conseguenza responsabile – di una fattispecie di reato.

Anche a livello di legge ordinaria si possono rinvenire disposizioni che sembrano suggerire un'incapacità delle persone giuridiche di essere direttamente responsabili di fattispecie delittuose; ci si riferisce in particolare all'art. 197 del codice penale² che prevede, a determinate condizioni, solo una obbligazione civile a carico delle persone giuridiche in caso di condanna per reato contro chi ne abbia la rappresentanza, l'amministrazione o sia con esse in rapporto di dipendenza. In particolare, ponendo a carico dell'ente solo una mera obbligazione di garanzia rispetto agli illeciti posti in essere dalla persona fisica che abbia realizzato il reato, sembra implicitamente escludere la configurabilità di una responsabilità penale dell'ente.

Tuttavia, in questo contesto normativo-costituzionale, nel giugno del 2001 è stata, per la prima volta nel nostro ordinamento, introdotta una responsabilità a carico dell'ente collettivo in conseguenza della commissione di determinate fattispecie penalistiche.

² Art. 197 c.p.: *“Obbligazione civile delle persone giuridiche per il pagamento delle multe e delle ammende: Gli enti forniti di personalità giuridica, eccettuati lo Stato, le regioni, le province ed i comuni, qualora sia pronunciata condanna per reato contro chi ne abbia la rappresentanza, o l'amministrazione, o sia con essi in rapporto di dipendenza, e si tratti di reato che costituisca violazione degli obblighi inerenti alla qualità rivestita dal colpevole, ovvero sia commesso nell'interesse della persona giuridica, sono obbligati al pagamento, in caso di insolvibilità del condannato, di una somma pari all'ammontare della multa o dell'ammenda inflitta. 2. Se tale obbligazione non può essere adempiuta, si applicano al condannato le disposizioni dell'articolo 136”*.

Non è questa la sede per dilungarsi sulle ragioni di politica criminale³ che hanno indotto il legislatore a fare una simile scelta – rivoluzionaria, considerando la nostra tradizione – e neppure si può qui rendere conto dell'acceso dibattito che si è sviluppato intorno alla natura – penale o amministrativa – della nuova forma di responsabilità; quello che interessa ai fini della nostra trattazione è rilevare come a partire dal 2001 anche gli enti possano essere chiamati a rispondere dei reati commessi nel corso dello svolgimento della loro attività.

Bisogna dunque concentrarsi sui presupposti di applicazione della nuova normativa e sulle sanzioni comminabili all'ente.

6.1.1. I presupposti di applicazione della responsabilità amministrativa dell'ente

Scorrendo velocemente i primi articoli del Decreto Legislativo n. 231/01, sono sostanzialmente cinque i presupposti che devono ricorrere perché si possa postulare una responsabilità a carico dell'ente.

Requisito soggettivo

Art. 1.

Soggetti

1. Il presente decreto legislativo disciplina la responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato.
2. Le disposizioni in esso previste si applicano agli enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica.
3. Non si applicano allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli altri enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale.

Il novero dei soggetti destinatari del provvedimento è assai ampio e variegato; in primo luogo vengono presi in considerazione gli enti forniti di personalità giuridica, cioè quelle formazioni sociali che godono di autonomia patrimoniale perfetta e che si differenziano dai restanti enti che, pur essendo sog-

³ Innanzitutto la constatazione che spesso i delitti vengono commessi in attuazione di una precisa politica d'impresa, sicché è spesso inutile concentrare la repressione esclusivamente sulla condotta del singolo che può essere solo un uomo di paglia chiamato ad eseguire i *desiderata* dell'ente; in secondo luogo, determinanti sono state le pressioni esercitate dalla Comunità Europea perché il nostro paese assolvesse agli impegni assunti in alcune convenzioni internazionali, cui l'Italia ha aderito, relative alla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, dei funzionari degli stati membri dell'Unione Europea e alla tutela delle finanze comunitarie.

getti di diritto, non conoscono la distinzione tra il patrimonio sociale e quello dei singoli soci.

Tuttavia, ricadono nell'ambito di applicazione della legge anche le formazioni prive di personalità, quali le associazioni non riconosciute; *ratio* di una simile scelta è evidentemente quella di andare a colpire anche quelle aggregazioni che, potendo più agevolmente sottrarsi ai controlli statali, possono essere più facilmente indotte alla commissione di illeciti.

Non sono invece soggette all'applicazione del D.Lgs. n. 231/01 lo Stato, gli enti pubblici territoriali (regioni, province, comuni ed altri enti locali), gli enti pubblici non economici, nonché gli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale (pensiamo, ad esempio, alle autorità garanti).

Volendo tracciare un'elencazione esemplificativa, certamente non esaustiva vista l'ampiezza della portata dell'art. 1, possiamo dire che sono destinatarie della disciplina della responsabilità degli enti, tra le altre, le società di capitali (s.r.l., s.p.a., società cooperative, etc.) le società di persone (società semplici, s.a.s., s.n.c., etc.), le fondazioni, le associazioni riconosciute e quelle non riconosciute, gli enti privati e pubblici economici, i consorzi e, sembra, anche gli enti privati che esercitano un servizio pubblico in virtù di una concessione, convenzione, parificazione o analogo atto amministrativo.

Un dubbio potrebbe sorgere relativamente agli enti stranieri con una sede in Italia; in realtà la questione è risolvibile nel senso dell'assoggettamento a responsabilità: da un lato infatti va considerato che non è prevista una simile esclusione dalla disposizione dell'art. 1 e, dall'altro lato, si può fare applicazione del principio generale di territorialità, in forza del quale la legge obbliga tutti coloro che si trovano nel territorio dello stato a prescindere dalla nazionalità.

Per quel che concerne invece il diverso, ma affine, problema del reato commesso all'estero da un ente italiano, interviene espressamente l'art. 4 prevedendo che risponda anche dei reati commessi all'estero, "*purché nei loro confronti non proceda lo stato del luogo in cui è stato commesso il fatto*".

Requisito oggettivo

Secondo requisito perché sussista la responsabilità è che venga commesso uno dei reati espressamente previsti dalla normativa in materia di responsabilità degli enti. Perché si possa fare applicazione del D.Lgs. n. 231/01, quindi, non basta la commissione di una qualsiasi fattispecie di rilevanza penale, ma devono essere specifici reati ben individuati, i cosiddetti reati-presupposto: l'elencazione di tali reati è contenuta negli articoli da 24 a 25 *septies* del D.Lgs. n. 231/01.

Inizialmente, appena emanata la normativa, l'elenco dei reati-presupposto era piuttosto ristretto, sia perché il legislatore si era mosso nell'ambito delle convenzioni internazionali di riferimento, sia forse per la portata estremamente innovativa del principio di responsabilità in capo all'ente.

Era presupposto della responsabilità dell'ente la commissione di uno dei seguenti reati: indebita percezione di erogazioni a danno dello stato, truffa in danno dello stato o di un ente pubblico, truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica in danno dello stato o di un ente pubblico, concussione ed infine corruzione.

Successivamente, a distanza di appena 3 mesi dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 231/01, è stata ampliata la lista dei reati-presupposto con l'introduzione di un nuovo articolo, il 25-*bis*, che comprende le fattispecie di falsità in monete, in carte di pubblico credito e in valori di bollo.

Si è così dato il via ad un inarrestabile processo di estensione delle ipotesi di applicabilità della normativa sulla responsabilità degli enti. A partire dai primi mesi del 2002 infatti, è stato un continuo succedersi di normative volte ad ampliare sempre di più la cerchia dei reati.

Primi fra tutti, sono stati ricompresi nella lista anche i reati societari (in particolare i reati di false comunicazioni sociali), poi i delitti commessi con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico, i delitti contro la personalità individuale (tra gli altri: riduzione in schiavitù, prostituzione e pornografia minorile, iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile, etc.), quindi i reati di abusi di mercato di cui al D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58.

Con la Legge n. 123/07, sono stati infine introdotti i reati di omicidio colposo e lesioni colpose commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro.

Principio di legalità

Art. 2.

Principio di legalità

1. L'ente non può essere ritenuto responsabile per un fatto costituente reato se la sua responsabilità amministrativa in relazione a quel reato e le relative sanzioni non sono espressamente previste da una legge entrata in vigore prima della commissione del fatto.

Art. 3.

Successione di leggi

1. L'ente non può essere ritenuto responsabile per un fatto che secondo una legge posteriore non costituisce più reato o in relazione al quale non è più prevista la responsabilità amministrativa dell'ente, e, se vi è stata condanna, ne cessano l'esecuzione e gli effetti giuridici.
2. Se la legge del tempo in cui è stato commesso l'illecito e le successive sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli, salvo che sia intervenuta pronuncia irrevocabile.
3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 non si applicano se si tratta di leggi eccezionali o temporanee.

Per espressa disposizione normativa, vi è un'estensione dei principi di tipica matrice penalistica (legalità⁴ e irretroattività) anche alla materia della responsabilità degli enti.

Più in particolare, la persona giuridica non può essere ritenuta responsabile se non per un fatto costituente reato secondo la legge penale; in secondo luogo, la legge deve prevedere espressamente la responsabilità amministrativa in relazione a quello specifico reato prima della commissione del fatto. Quest'ultima è la cosiddetta irretroattività della legge: le norme cioè possono disporre solo per l'avvenire, non potendosi applicare anche ai fatti commessi prima della loro entrata in vigore.

Per quel che concerne quest'ultimo aspetto, in relazione all'estensione della cerchia dei reati-presupposto avvenuta con la Legge 123/07, va dunque sottolineato che non rilevano tutti quei reati (di omicidio e lesioni colpose) che, pur rientranti nella novella legislativa, tuttavia sono stati commessi prima del 25 agosto 2007, cioè prima dell'entrata in vigore della Legge 123/07.

Tornando all'aspetto generale della successione di leggi penali, il legislatore prende in considerazione le due diverse ipotesi dell'abrogazione e della modifica legislativa. Nel primo caso è previsto che cessino l'esecuzione e gli effetti giuridici dell'eventuale condanna. In caso di modifica invece è previsto che si applichi la norma più favorevole, salvo però che sia intervenuta sentenza irrevocabile di condanna.

L'interesse o vantaggio dell'ente

Art. 5.
Responsabilità dell'ente

1. L'ente è responsabile per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio: a) da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso;

⁴ In realtà il principio di legalità si articola nei tre sottoprincipi (o corollari) della riserva di legge, della tassatività e della irretroattività. Pertanto anche se il legislatore ha richiamato espressamente solo il principio di irretroattività, comunque – in forza del richiamo al superiore principio di legalità – devono ritenersi applicabili anche gli altri corollari. Volendo dare una definizione generale, si può dire che il principio di legalità comporta il divieto di punire un fatto che al momento della commissione non sia espressamente previsto come reato dalla legge e con pene che non siano dalla stessa previste. Il principio di riserva di legge sancisce la riserva del monopolio della produzione normativa in materia penale al Parlamento. La tassatività implica il dovere per il legislatore di costruire le norme in forma chiara e precisa in modo che non ci siano dubbi tra ciò che è consentito e ciò che invece è vietato; al contempo la tassatività comporta il divieto per il giudice di applicare la legge ai casi da essa non previsti (divieto di analogia). L'irretroattività, infine, significa che la legge penale si applica solo ai fatti commessi dopo la sua entrata in vigore.

b) da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a).
 2. L'ente non risponde se le persone indicate nel comma 1 hanno agito nell'interesse esclusivo proprio o di terzi.

Nel comma 1 dell'art. 5 è fissato il penultimo presupposto in presenza del quale l'ente è ritenuto responsabile: i reati-presupposto devono essere commessi "nell'interesse o a vantaggio dell'ente".

La formula utilizzata dal legislatore è molto ampia e la sua comprensione richiede qualche precisazione.

È pacifico che la responsabilità dell'ente non sussiste se il reato presupposto è posto in essere nell'esclusivo interesse del soggetto agente o di terzi estranei. Quindi non è sufficiente la sola commissione di un qualsiasi reato presupposto perché ne discenda una responsabilità anche per l'ente, ma è necessario che quel reato-presupposto sia stato commesso nel suo interesse o a suo vantaggio.

Il problema concerne la determinazione di quando sussista l'interesse o il vantaggio per l'ente.

Per quanto consentito in questa sede, si evidenzia come secondo la Suprema Corte (Cass. Pen., n. 3615/06) i due vocaboli esprimono concetti profondamente diversi: l'interesse infatti ha una valenza soggettiva ed esprime l'intenzione/volontà dell'autore del reato di favorire l'ente; il vantaggio, invece, ha natura oggettiva e prescinde dalla volontà dell'autore dell'illecito.

In altre parole l'interesse indica la finalità per cui si agisce e va valutato *ex ante*; il vantaggio va al contrario considerato *ex post*, controllando se vi sia stata una qualche ricaduta positiva dalla condotta delittuosa.

È bene sottolineare poi come i due elementi siano richiesti in forma alternativa: basta che ricorra anche solo uno dei due perché scatti la responsabilità dell'ente.

L'unica ipotesi in cui l'ente non risponde, anche a fronte di un qualche vantaggio, è quella espressamente prevista dal comma 2 dell'art. 5, e cioè quando l'autore materiale del reato abbia agito nell'esclusivo interesse proprio o di terzi.

L'autore materiale del reato

Art. 5.
Responsabilità dell'ente

... a) persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso; b) persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a).

Anche in questo caso la formula utilizzata dal legislatore è molto ampia e va a ricomprendere una cerchia estesa di soggetti che orbitano nella struttura dell'ente. Volendo esemplificare, nella lettera a) rientrano tutti gli apici statuari: presidenti di c.d.a., amministratori delegati, procuratori generali, direttori generali, direttori di stabilimento, etc... Va richiamata l'attenzione sulla circostanza che è sufficiente anche un mero rapporto di fatto perché sia soddisfatto tale criterio di imputazione.

Nella lettera b) rientrano tutte le persone soggette all'altrui direzione o vigilanza.

a) *Reati dei soggetti in posizione apicale*

Art. 6.

Soggetti in posizione apicale e modelli di organizzazione dell'ente

1. Se il reato è stato commesso dalle persone indicate nell'articolo 5, comma 1, lettera a), l'ente non risponde se prova che:

a) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;
b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo;

c) le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione;

d) non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui alla lettera b).

2. In relazione all'estensione dei poteri delegati e al rischio di commissione dei reati, i modelli di cui alla lettera a), del comma 1, devono rispondere alle seguenti esigenze:

a) individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati;

b) prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire;

c) individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;

d) prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli;

e) introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

In forza di tale disposizione è previsto che, in caso di commissione del reato da parte degli "apici statuari", l'ente sia esente da responsabilità in presenza di determinate condizioni.

Innanzitutto deve dimostrare di aver adottato dei modelli organizzativi⁵

⁵ I *compliance programs* di matrice anglosassone.

volti proprio a scongiurare il rischio della commissione di illeciti del tipo di quelli in concreto verificatosi. L'adozione di tali modelli deve ovviamente essere anteriore alla commissione dell'illecito in questione.

In secondo luogo, deve esser stato affidato ad apposito organismo dell'ente, dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo, il compito di vigilare sul rispetto e sull'effettivo funzionamento dei modelli, nonché di curarne l'aggiornamento.

In terzo luogo, la commissione dell'illecito deve essere stata possibile solo per l'effetto di una fraudolenta elusione dei modelli.

Ultimo elemento richiesto perché l'ente non risponda è che la commissione dell'illecito non sia dovuta ad un'omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di controllo. L'onere probatorio è sempre posto a carico della persona giuridica.

L'esame di questi quattro requisiti suggerisce una prima riflessione.

Come visto, la legge richiede, tra l'altro, che non vi sia stata un'elusione fraudolenta dei modelli.

Ciò non significa, tuttavia, che una violazione non fraudolenta escluda di per sé la responsabilità: infatti la mancanza di frode può essere indice del fatto che il modello adottato non è efficiente o, ancora, che l'ente non ha approntato un adeguato sistema di controlli o, infine, che l'organismo deputato alla vigilanza non è stato dotato della sufficiente autonomia.

In altre parole, la mancata configurabilità del terzo requisito può in realtà integrare la contestuale violazione di uno degli altri, con conseguente riconoscimento di responsabilità per l'ente.

Va altresì posta l'attenzione sul fatto che, a norma del comma 5 dell'articolo in commento, quand'anche l'ente riuscisse a soddisfare l'onere probatorio posto a suo carico, compresa l'adozione di modelli organizzativi conformi alla normativa, e quindi a non sottostare alla responsabilità amministrativa, tuttavia, viene in ogni caso disposta la confisca del profitto ottenuto: confisca che può avvenire anche per equivalente, quindi anche su beni diversi o su denaro a disposizione dell'ente.

Tale rigore è volto a scongiurare il rischio che le imprese conseguano profitto dalla commissione di illeciti, beneficiando al tempo stesso dell'area di impunità garantita dal formale rispetto della normativa. In tal modo l'ente, se pur non riconosciuto responsabile, tuttavia non consegue alcun profitto dalla commissione del reato, venendosi così a disincentivare una politica aziendale improntata alla commissione o comunque alla tolleranza verso la realizzazione di fattispecie aventi rilevanza penale.

b) *Reati dei soggetti sottoposti*

Art. 7.

Soggetti sottoposti all'altrui direzione e modelli di organizzazione dell'ente

1. Nel caso previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera b), l'ente è responsabile se la commissione del reato è stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza. 2. In ogni caso, è esclusa l'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza se l'ente, prima della commissione del reato, ha adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi. 3. Il modello prevede, in relazione alla natura e alla dimensione dell'organizzazione nonché al tipo di attività svolta, misure idonee a garantire lo svolgimento dell'attività nel rispetto della legge e a scoprire ed eliminare tempestivamente situazioni di rischio. 4. L'efficace attuazione del modello richiede:

a) una verifica periodica e l'eventuale modifica dello stesso quando sono scoperte significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività;

b) un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

In tale articolo viene presa in considerazione l'ipotesi in cui il reato presupposto venga posto in essere non da uno degli apici aziendali, ma da un soggetto sottoposto, per effetto dell'inosservanza degli obblighi di direzione e vigilanza; anche in tal caso, l'ente va esente da responsabilità qualora abbia adottato modelli organizzativi volti a prevenire i reati della stessa specie di quello verificatosi.

Due sono le questioni fondamentali che rilevano in questa sede.

Innanzitutto, su chi incomba l'onere probatorio circa l'adozione (o non adozione) dei modelli di organizzazione.

In secondo luogo, se i modelli che scongiurano la responsabilità dell'ente, in caso di reato posto in essere dai sottoposti, siano gli stessi di quelli previsti per l'ipotesi di reato posto in essere dai vertici.

Per quel che concerne la prima problematica, due sono le opzioni interpretative possibili. Si può infatti sostenere che, per ragioni di simmetria con l'articolo precedente, anche in mancanza di previsione espressa, gravi comunque sull'ente l'onere di dimostrare l'adozione di efficaci modelli.

Si potrebbe però anche fare un ragionamento diametralmente opposto, fondato sui principi generali del nostro ordinamento giuridico e tra essi sulla presunzione di non colpevolezza, sancita dall'art. 27 comma 2 della Costituzione, in forza della quale l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Tale principio comporta che sia sempre l'accusa (il pubblico ministero) a dover provare il fatto che si addebita; e non l'imputato a doversi scagionare.

Per tale ragione, ogni eccezione a tale principio deve essere stabilita espressamente ed è comunque sospetta di incostituzionalità perché contraria con un principio generale del nostro sistema costituzionale.

Valorizzando tale assunto, si potrebbe allora sostenere che, in mancanza di previsione espressa dell'inversione dell'onere della prova, graverà sulla pubblica accusa il dovere di provare che l'ente non ha adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione, gestione e controllo.

Per quel che riguarda il contenuto dei modelli, se cioè siano gli stessi di quelli previsti per l'esonero da responsabilità in caso di reato posto in essere dai vertici, la norma non impone di utilizzare modelli diversi.

Va da sé però che, dovendo scongiurare rischi diversi, dovranno quantomeno considerare e valorizzare aspetti diversi: gli uni più attenti alla politica d'impresa, gli altri al controllo sul rispetto delle direttive. In ogni caso deve ritenersi sicuramente consentito redigere materialmente un unico documento, magari diviso in due sezioni, ciascuna dedicata ad uno specifico settore.

c) Autonomia della responsabilità dell'ente

Art. 8.

Autonomia delle responsabilità dell'ente

1. La responsabilità dell'ente sussiste anche quando: *a)* l'autore del reato non è stato identificato o non è imputabile; *b)* il reato si estingue per una causa diversa dall'amnistia.
2. Salvo che la legge disponga diversamente, non si procede nei confronti dell'ente quando è concessa amnistia per un reato in relazione al quale è prevista la sua responsabilità e l'imputato ha rinunciato alla sua applicazione.
3. L'ente può rinunciare all'amnistia.

Tornando alla normativa in tema di persone giuridiche, va sottolineato come sia prevista l'autonomia della responsabilità dell'ente: in tal modo il legislatore si pone al riparo da meccanismi, posti in essere dall'ente stesso, volti ad occultare l'autore materiale del reato presupposto.

Piuttosto, rimanendo ignoto l'autore del reato, potrebbe risultare difficile, se non addirittura impossibile, valutare se l'illecito sia stato posto in essere nell'interesse dell'ente, visto che, come abbiamo rilevato in precedenza, l'interesse attiene alla finalità per cui agisce il soggetto agente. Se quest'ultimo rimane ignoto, non si comprende come si possa andare ad indagare su quelle che sono state le ragioni che l'hanno spinto ad agire.

6.1.2. Le sanzioni

Aspetto centrale nella normativa sugli enti è certamente quello concernente le sanzioni. Si possono individuare cinque diverse tipologie di sanzioni:

1. sanzione pecuniaria;
2. sanzioni interdittive;
3. confisca;

4. pubblicazione della sentenza;
5. commissariamento.

Come noto la *sanzione pecuniaria* consiste nell'obbligo di pagare una somma di denaro; il D.Lgs. n. 231/01 (art. 10) dispone che, in caso di enti, la sanzione vada applicata per quote, in numero non inferiore a 100 né superiore a 1000; l'importo di ogni quota varia da un minimo di €. 258,00 ad un massimo di €. 1.549,00.

Il numero delle quote cui viene assoggettato l'ente è determinato dal giudice di volta in volta, tenendo conto della gravità del fatto, del grado di responsabilità dell'ente nonché della attività svolta per eliminare od attenuare le conseguenze del fatto e per prevenire la commissione di ulteriori illeciti. Come si vede dunque, il giudice è chiamato ad effettuare una valutazione globale al termine della quale stabilirà il numero concreto di quote da applicare.

La determinazione del valore di ogni singola quota è poi fissato sulla base delle condizioni economiche e patrimoniali dell'ente, allo scopo di garantire così l'efficacia della sanzione inflitta.

Non devono essere trascurate peraltro diverse ipotesi di riduzione della sanzione pecuniaria. Vi è una riduzione fino alla metà nel caso in cui il reato presupposto sia stato commesso nel prevalente interesse dell'autore o dei terzi ed il vantaggio trattone dall'ente sia stato minimo. Altra ipotesi è quella di danno patrimoniale di minima entità.

La riduzione è invece da un terzo alla metà se, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, si è provveduto all'integrale risarcimento del danno e sono comunque state eliminate le conseguenze dannose o pericolose del reato (o ci si è comunque adoperati in tal senso); ancora, comporta una riduzione da un terzo alla metà l'aver adottato un modello organizzativo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi. Qualora tali condizioni ricorrano contestualmente, la sanzione è ridotta dalla metà ai due terzi.

Come si può notare, i modelli organizzativi assumono un ruolo centrale nell'ambito della disciplina della responsabilità degli enti, in quanto rilevano o come causa di esclusione della responsabilità (se adottati precedentemente la commissione dell'illecito) o comunque come circostanza attenuante (se successivi al reato).

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.

Questo tipo di sanzioni ha una durata ricompresa tra i tre mesi ed i due anni.

Il legislatore stabilisce peraltro dei limiti all'applicazione delle sanzioni interdittive, in quanto le stesse possono essere disposte solo per quei reati per cui sono espressamente previste.

Inoltre è necessario che ricorra almeno una delle seguenti condizioni:

– l'ente abbia tratto dalla commissione dell'illecito un profitto di rilevante entità e il reato sia stato commesso da un soggetto apicale o, se commesso da un soggetto sottoposto, vi siano gravi carenze organizzative;

– in caso di reiterazione di illeciti.

Ricorrendo i presupposti di applicazione delle misure interdittive, le stesse avranno ad oggetto la specifica attività alla quale si riferisce l'illecito posto in essere. Nella scelta concreta della misura da applicare tra quelle indicate dalla legge, il giudice sarà guidato dall'idoneità della singola sanzione a prevenire illeciti del tipo di quello commesso.

A tale fine, il divieto di contrarre con la Pubblica Amministrazione può anche essere limitato a determinati tipi di contratto ovvero riferito solo a determinate Amministrazioni.

In ogni caso le sanzioni interdittive non possono applicarsi se il reato è stato posto in essere nel prevalente interesse dell'autore materiale o di terzi e l'ente non abbia tratto alcun vantaggio o, se l'abbia ricavato, sia stato minimo.

Seconda ipotesi di esclusione dell'applicabilità delle sanzioni interdittive è la causazione di un danno patrimoniale di particolare tenuità.

Quanto alle singole sanzioni, merita qualche considerazione la sanzione forse più incisiva per l'attività dell'ente, cioè l'interdizione dall'esercizio dell'attività.

Essa comporta la sospensione ovvero la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali allo svolgimento dell'attività. Tale sanzione può essere applicata solo quando l'irrogazione di altre sanzioni interdittive risulti inadeguata⁶.

Vi sono poi due ipotesi in cui l'interdizione dall'esercizio dell'attività è applicata in via definitiva:

– quando l'ente abbia tratto un profitto di rilevante entità e sia già stato condannato, almeno tre volte negli ultimi sette anni, alla interdizione temporanea (art. 16, comma 1);

– quando emerge che lo scopo unico o prevalente dell'ente è proprio quello di consentire, o comunque agevolare, la commissione di taluno dei reati-presupposto (art. 16, comma 3).

Tra queste due ipotesi vi è una differenza fondamentale: nel primo caso infatti, l'applicazione della sanzione è facoltativa nel senso che il giudice, riscontrata la sussistenza del presupposto, è pur sempre libero di non applicare la

⁶ Non va tuttavia sottovalutato il fatto che il giudice ha comunque la facoltà di applicare più sanzioni interdittive congiuntamente.

sanzione interdittiva in via definitiva⁷; nel secondo caso, invece, l'interdizione definitiva discende automaticamente dalla legge.

Lascia peraltro perplessi il fatto che per l'ipotesi facoltativa – in un certo senso quella meno grave – il legislatore ha fissato delle precise ed oggettive coordinate (profitto di rilevante entità, condanna per tre volte nell'arco di sette anni) alla stregua delle quali valutare se disporre o meno l'interdizione dall'attività; nel caso, invece, di interdizione definitiva si prescinde completamente da dati oggettivi e si rimette integralmente alla valutazione del giudice l'accertamento dell'unico requisito previsto.

Appare parimenti discutibile il fatto che, nell'assenza di precisi indici legislativi, il requisito della stabile utilizzazione dell'ente allo scopo di consentire o agevolare la commissione di illeciti possa essere ritenuto sussistente anche in caso di commissione di un'unica fattispecie di reato.

È sufficiente infatti che il giudice, valutando la struttura dell'ente, i modelli organizzativi o altri dati a sua disposizione, si convinca che la struttura è stata creata per commettere illeciti, perché ne discenda automaticamente la sanzione interdittiva definitiva.

Nei confronti dell'ente è poi sempre disposta, con la sentenza di condanna, la *confisca* del prezzo o del profitto del reato, salvo che per la parte che può essere restituita al danneggiato; quando non è possibile eseguire la confisca, la stessa può avere ad oggetto somme di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente al prezzo o al profitto del reato.

La confisca consiste nell'espropriazione ad opera dello stato delle cose che costituiscono il prezzo o il profitto del reato. Tale sanzione mira a togliere materialmente quelle utilità che siano derivata all'ente a seguito della commissione del delitto.

Infine, quando nei confronti dell'ente viene applicata una sanzione interdittiva, può essere disposta la *pubblicazione della sentenza di condanna*.

Con questa sanzione si mira a rendere conoscibile alla collettività la sentenza che ha accertato la responsabilità dell'ente. Essa è rimessa alla discrezionalità del giudice, il quale la può disporre però solo in caso di condanna ad una sanzione interdittiva.

Essa consiste nella pubblicazione su uno o più quotidiani della sentenza (o di una sua parte), nonché nella affissione della stessa nel Comune ove ha sede l'ente.

La sanzione del *commissariamento* si presenta come alternativa alla sanzione interdittiva temporanea che comporterebbe l'interruzione dell'attività dell'ente. Il giudice tuttavia non è in assoluto libero di ricorrervi, in quanto il commissario può essere nominato solo in due casi: in primo luogo se l'ente svolge un pubblico servizio o un servizio di pubblica necessità la cui interruzione comporti un grave pregiudizio alla collettività; in secondo luogo quando

⁷ Si veda a tal proposito il testo dell'articolo 16, con particolare riferimento ai commi 1 e 3.

l'applicazione della sanzione interdittiva comporterebbe un grave pregiudizio per l'occupazione.

L'aspetto più significativo che merita di essere sottolineato è che se, con la nomina del commissario, l'ente può continuare l'esercizio della sua attività, tuttavia il profitto derivante dalla prosecuzione viene comunque confiscato.

Emerge quindi con tutta chiarezza come il commissariamento non sia affatto una sanzione sostitutiva per la tutela dell'interesse dell'ente alla continuazione dell'attività, ma costituisca in realtà una misura volta a tutelare solo ed esclusivamente il superiore interesse pubblico.

6.1.3. Vicende modificative dell'ente

È adesso il momento di considerare come le vicende modificative dell'ente incidano sulla responsabilità dello stesso.

In caso di trasformazione *dell'ente* resta ferma la responsabilità per i reati commessi anteriormente alla data in cui ha avuto effetto la trasformazione. È evidente come il legislatore abbia voluto evitare che una semplice modificazione formale della natura dell'ente potesse fungere da scappatoia contro il riconoscimento della responsabilità.

Anche per quanto riguarda l'ipotesi di fusione, sarà l'ente risultante dall'operazione a dover rispondere dei reati commessi dagli enti partecipanti alla stessa.

Analogo discorso può farsi per la scissione dell'ente, per la quale il legislatore prevede rimanga ferma la responsabilità dell'ente scisso. Tuttavia è prevista una responsabilità solidale a carico degli enti beneficiari della scissione, i quali saranno tenuti al pagamento delle sanzioni pecuniarie dovute dall'ente scisso nei limiti del valore effettivo del patrimonio netto trasferito al singolo ente.

Unica particolarità è che se sono comminate anche sanzioni interdittive, le stesse andranno applicate nei confronti di quell'ente al quale è rimasto, o al quale è stato trasferito – anche in parte – il ramo di attività nell'ambito del quale il reato è stato commesso. Quindi mentre in caso di sanzione pecuniaria risponde (in via principale) l'ente scisso, in caso di sanzione interdittiva bisognerà considerare a chi è stato ceduto – e prima ancora se è stato ceduto – il ramo d'azienda in cui è stato commesso l'illecito, perché solo da ciò si potrà individuare su chi concretamente graverà la sanzione.

6.1.4. Normativa processuale

Prima di concludere questa panoramica sulla responsabilità degli enti, è opportuno soffermarsi brevemente su alcune disposizioni concernenti il profilo processuale.

Premesso che, nella normalità dei casi, il processo a carico dell'ente sarà

riunito a quello a carico della persona fisica autrice materiale dell'illecito, giova in questa sede richiamare l'attenzione sul fatto che anche nei confronti dell'ente possono essere applicate misure cautelari.

Come noto le misure cautelari sono quei provvedimenti provvisori ed immediatamente esecutivi che tendono ad evitare che il trascorrere del tempo necessario ad effettuare le indagini e svolgere il processo possa provocare il pericolo, tra l'altro, della commissione di ulteriori reati⁸.

In particolare l'art. 45 del D.Lgs 231/01 dispone che se sussistono gravi indizi per ritenere la sussistenza della responsabilità dell'ente accanto al concreto pericolo che vengano commessi illeciti della stessa indole di quello per cui si procede, il pubblico ministero possa chiedere l'applicazione, quale misura cautelare, di una delle sanzioni interdittive.

Questo aspetto è molto importante poiché, come si può notare, già in sede di indagini preliminari l'impresa può essere destinataria di un provvedimento giudiziario che, nei casi più gravi, potrebbe di fatto paralizzarne l'attività.

In un'ipotesi del genere, unica via di uscita riconosciuta all'ente è quella di richiedere la sospensione della misura, provvedimento che è concesso però solo se l'ente richiede di poter realizzare gli adempimenti cui la legge condiziona l'esclusione di sanzioni interdittive a norma dell'art. 17⁹.

In ogni caso la richiesta di sospensione comporta un immobilizzo di capita-

⁸ Si riporta il testo integrale dell'art. 274 del codice di procedura penale nel quale sono riportate le esigenze cautelari: *“Esigenze cautelari. 1. Le misure cautelari sono disposte:*

a) *quando sussistono specifiche ed inderogabili esigenze attinenti alle indagini relative ai fatti per i quali si procede, in relazione a situazioni di concreto ed attuale pericolo per l'acquisizione o la genuinità della prova, fondate su circostanze di fatto espressamente indicate nel provvedimento a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio. Le situazioni di concreto ed attuale pericolo non possono essere individuate nel rifiuto della persona sottoposta alle indagini o dell'imputato di rendere dichiarazioni né nella mancata ammissione degli addebiti;*

b) *quando l'imputato si è dato alla fuga o sussiste concreto pericolo che egli si dia alla fuga, sempre che il giudice ritenga che possa essere irrogata una pena superiore a due anni di reclusione;*

c) *quando, per specifiche modalità e circostanze del fatto e per la personalità della persona sottoposta alle indagini o dell'imputato, desunta da comportamenti o atti concreti o dai suoi precedenti penali, sussiste il concreto pericolo che questi commetta gravi delitti con uso di armi o di altri mezzi di violenza personale o diretti contro l'ordine costituzionale ovvero delitti di criminalità organizzata o della stessa specie di quello per cui si procede. Se il pericolo riguarda la commissione di delitti della stessa specie di quello per cui si procede, le misure di custodia cautelare sono disposte soltanto se trattasi di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni”.*

⁹ *“Art. 17 Riparazione delle conseguenze del reato: 1. Ferma l'applicazione delle sanzioni pecuniarie, le sanzioni interdittive non si applicano quando, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, concorrono le seguenti condizioni:*

a) *l'ente ha risarcito integralmente il danno e ha eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato ovvero si è comunque efficacemente adoperato in tal senso;*

b) *l'ente ha eliminato le carenze organizzative che hanno determinato il reato mediante l'adozione e l'attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;*

c) *l'ente ha messo a disposizione il profitto conseguito ai fini della confisca”.*

le, poiché il giudice, qualora decida di accogliere la richiesta, determina una somma di denaro a titolo di cauzione¹⁰, indicando il termine entro cui dovranno essere realizzate le condotte riparatorie di cui all'art. 17. Solo una volta realizzate le condizioni previste, il giudice provvederà ad ordinare la restituzione della somma depositata.

6.2. L'articolo 9 della Legge n. 123/07

L'art. 9 della Legge 123/07 estende l'elenco dei reati la cui commissione comporta la applicabilità della normativa sulla responsabilità degli enti.

Diviene ora presupposto di responsabilità degli enti anche la commissione dei delitti di omicidio colposo e di lesioni colpose gravi¹¹ o gravissime¹² conseguenti a violazione della normativa antinfortunistica e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro.

In realtà si tratta di una novità, ma non di una sorpresa assoluta, considerato che i due delitti in parola rientravano già nell'ampio catalogo dei reati-presupposto contenuto nella legge delega (art. 11 della Legge 29 settembre 2000, n. 300) che è alla base dell'emanazione del D.Lgs. n. 231/01.

Tuttavia, il carattere fortemente innovativo della normativa del 2001 aveva indotto a non dare integrale attuazione alla delega per quanto concerneva i reati-presupposto, limitandosi a considerare solo quelle fattispecie per le quali l'Italia aveva preso precisi impegni internazionali¹³.

L'innesto di questi nuovi reati-presupposto nell'ambito del sistema di cui al D.Lgs. n. 231/01 presenta peraltro numerosi profili di problematicità, cui conseguono rilevanti implicazioni applicative.

In questa sede ci si limiterà ad accennare ad alcune di queste problematiche.

Una prima questione discende dalla formulazione dell'articolo 25-*septies*:

¹⁰ La cauzione consiste nel deposito presso la Cassa delle ammende di una somma di denaro che non può essere inferiore alla metà della sanzione pecuniaria minima prevista per l'illecito per cui si procede. In luogo del deposito è ammessa la prestazione di una garanzia mediante ipoteca o fideiussione solidale.

¹¹ A norma dell'art. 583, comma 1, c.p., la lesione personale è grave se: 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.

¹² A norma dell'art. 583, comma 2, c.p., la lesione personale è gravissima 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.

¹³ Come già rilevato, nel novero dei reati presupposto erano considerati solo i reati di frode, corruzione e concussione (cfr.: articoli 24, 25).

la norma in esame infatti, nell'individuazione dei reati-presupposto, rinvia – tra l'altro – al comma 3 dell'art. 590 il quale contempla (per quel che qui interessa) solo le ipotesi di lesioni gravi o gravissime commesse con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Nel caso di specie però, il legislatore, accanto al rinvio al terzo comma dell'art. 590 c.p., individua autonomamente anche altre norme la cui violazione è idonea ad innescare la responsabilità degli enti. Infatti vi ricomprende pure le disposizioni sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro. Ad un primo approccio sembra dunque esserci una discrasia tra il rinvio effettuato dall'art. 25-septies, in forza del quale sembrano ricomprese solo le norme antinfortunistiche, e quanto disposto in aggiunta dalla disposizione (tanto nella *rubrica legis* quanto nel corpo del testo dell'art. 25-septies), che richiama anche le norme a tutela dell'igiene e della salute sul lavoro.

Tale contraddizione sembrerebbe determinare un contrasto col principio di legalità ed in particolare col corollario della tassatività.

Va però anche osservato che la disposizione può essere intesa nel senso che il rinvio all'art. 590 c.p. sia funzionale esclusivamente all'individuazione del tipo di reato (reato di lesioni personali colpose gravi; reato di lesioni personali colpose gravissime) ma non anche al tipo di norme rilevanti (quelle relative alla prevenzione degli infortuni sul lavoro piuttosto di altre) visto che sul punto provvede in via diretta lo stesso art. 25-septies.

Vi è poi un'ulteriore conferma del fatto che l'*intentio legis* del rinvio fosse quella di riferirsi esclusivamente al tipo di reato e non alla disposizione richiamata nel suo complesso. Nel caso dell'omicidio colposo infatti, il richiamo è stato fatto all'art. 589 c.p. integralmente considerato, e non solo al secondo comma che concerne l'ipotesi specifica della violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Alla condanna per omicidio colposo o lesioni colpose gravi o gravissime, commessi con violazione delle norme su sicurezza e salute, consegue dunque l'applicazione delle sanzioni di cui al D.Lgs. n. 231/01.

Ma anche sulle sanzioni applicabili alcune gravi perplessità si pongono.

Come abbiamo avuto modo di rilevare nell'ambito della breve analisi della normativa sulla responsabilità degli enti, il D.Lgs. n. 231/01 prevede diverse tipologie di sanzioni: fra di esse la sanzione pecuniaria da cento a mille quote, dove ogni quota ha un valore, concretamente stabilito dal giudice con la sentenza, compreso tra € 258,00 ed € 1.549,00. Si assiste dunque ad una quantificazione discrezionale della pena, che potremmo definire bifasica, in quanto chiamata a stabilire sia il numero delle quote da infliggere come sanzione, sia a determinare il valore di ciascuna quota.

Tale articolata procedura di definizione della sanzione pecuniaria è volta proprio a personalizzare il più possibile la sanzione in vista dell'effettività nonché della proporzionalità della stessa.

Tutto quanto rilevato sino ad ora non è però applicabile in caso di commissione di uno dei reati-presupposto di cui all'art. 25-septies. Esso infatti prevede che in caso di responsabilità dell'ente per i delitti *ex art.* 589 e 590, com-

ma 3, c.p., commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro, "si applica una sanzione pecuniaria in misura non inferiore a mille quote".

Non vi è nessuna discrezionalità per il giudice, al quale è preclusa ogni possibilità di graduazione della sanzione, salvo solo la determinazione del valore delle quote. Con la paradossale ed assai poco giustificabile conseguenza che, per una lesione colposa grave (per cui bastano 41 giorni di malattia) l'ente può essere condannato al pagamento di una sanzione pecuniaria compresa, nel minimo, tra €. 258.000,00 ed €. 1.549.000,00; esattamente come per una fattispecie di omicidio colposo, ed assai più gravemente che per uno dei gravi delitti (corruzione, frode, reati societari, o anche terrorismo internazionale), per i quali detti importi costituiscono invece soltanto il limite massimo.

Va altresì osservato che il richiamo del legislatore è a tutte le ipotesi di omicidio colposo e lesioni colpose gravi e gravissime commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro.

Non vi è alcuna limitazione della responsabilità dell'ente ai soli fatti di cui all'art. 25-*septies* che si verificano a danno di un lavoratore subordinato o altro soggetto equiparato.

Sulla base di questa osservazione si dovrebbe quindi essere indotti a ritenere che la responsabilità per l'ente scatti anche nel caso in cui ad essere vittima dell'illecito sia un terzo e non un soggetto qualificato.

Una tale conclusione, tuttavia, deve fare i conti con i presupposti di applicazione della responsabilità dell'ente: in particolare, con il necessario requisito dell'utilità o del vantaggio per l'ente.

Proprio il tema della compatibilità tra i nuovi reati-presupposto, integranti fattispecie colpose, ed il requisito di cui all'art. 5 della commissione dell'illecito nell'interesse o a vantaggio dell'ente, costituisce un altro dei passaggi più controversi della nuova disciplina.

Ci si deve domandare se un reato colposo, che si caratterizza per la non volontà dell'evento, possa essere commesso nell'interesse o a vantaggio¹⁴ dell'ente così come prevede l'art. 5, mancando qualsiasi volontà dell'ente di cagionare una lesione o la morte di un proprio dipendente; del resto, mai un evento simile si potrebbe configurare come un vantaggio per il datore di lavoro.

In senso opposto si dovrebbe ritenere che, per valutare la sussistenza dell'interesse o vantaggio, non vada fatto riferimento all'evento del reato *tout court* (le lesioni o la morte), ma alla fattispecie complessivamente considerata e cioè alle lesioni o morte in quanto conseguenza della violazione di norme antinfortunistiche o sull'igiene e la salute sul lavoro.

¹⁴ Si richiama quanto in precedenza detto a proposito dei concetti di interesse (intenzione/volontà dell'autore del reato di favorire l'ente, valutato *ex ante*) e vantaggio (effetto utile a favore dell'ente, valutato *ex post*).

In questa prospettiva, che valorizza la condotta omissiva piuttosto che l'evento, si potrebbe sostenere che il fatto complessivo, anche se colposo, possa certamente essere realizzato nell'interesse o a vantaggio dell'ente: si pensi al datore di lavoro che non adotti determinate misure protezionistiche di prevenzione o tolleranti o addirittura incentivi prassi di lavoro non sicure, al fine di contenere i costi o di accelerare i tempi della produzione, e così via.

Il tema naturalmente può essere soltanto citato, ma non certo approfondito in questa sede; si evidenzia tuttavia come questa seconda prospettiva comunque da un lato significhi che non tutti gli omicidi o le lesioni colpose di cui alla presente materia possano automaticamente ritenersi commessi nell'interesse o a vantaggio dell'ente; dall'altro, ci si deve domandare se non incomba sulla pubblica accusa, a questo punto, la dimostrazione che il mancato rispetto della normativa antinfortunistica o sull'igiene e salute sul lavoro non è avvenuto per semplice trascuratezza, ma è stato la conseguenza di strategie aziendali finalizzate ad un ben preciso vantaggio.

Da ultimo, alcune considerazioni si pongono in merito ai modelli di organizzazione volti a prevenire la commissione di talune specie di reati.

Tali modelli infatti fungono ora da causa di esclusione della responsabilità¹⁵, ora da circostanza attenuante¹⁶, ora da circostanza rilevante in vista della non applicabilità delle sanzioni interdittive¹⁷.

Per quel che concerne in particolare i reati-presupposto introdotti con la novella del 2007, i modelli dovranno essere specificamente indirizzati alla prevenzione di infortuni sul lavoro e malattie professionali.

Senonché, già ben prima dell'emanazione del D.Lgs. 231/01, tutti i datori di lavoro avevano l'obbligo di dotarsi di un sistema di prevenzione, gestione e controllo, rigorosamente disciplinato dal D.Lgs. n. 626/94 e dall'intera normativa in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

Viene allora spontaneo domandarsi in che relazione si trovino i nuovi modelli ex 231/01 rispetto a quello che possiamo definire come "modello 626": vi è una perfetta sovrapposibilità-coincidenza, oppure si tratta di modelli differenti? L'ente che abbia adempiuto a tutti gli obblighi di legge, dal documento di valutazione rischi in giù, può ritenere, con ciò, di avere al contempo adottato un modello utile ai fini del D.Lgs. n. 231/01?

Per rispondere al quesito, un raffronto della disciplina relativa a queste due tipologie di modelli può essere senz'altro utile.

Si può innanzitutto affermare che vi è una sostanziale coincidenza delle finalità in vista delle quali devono essere redatti. Infatti il modello 626, relativo ai rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, è volto proprio alla prevenzione della commissione di fatti integranti i reati di cui agli articoli 589 e 590

¹⁵ In caso di realizzazione dell'illecito da parte degli apici aziendali o dei sottoposti (cfr. articoli 6 e 7).

¹⁶ In caso di condanna a sanzione pecuniaria (cfr. art. 12).

¹⁷ In caso di riparazione delle conseguenze del reato (cfr. art. 17).

del codice penale, che per l'appunto sono i reati-presupposto la cui realizzazione dovrebbe essere scongiurata proprio dall'adozione dei modelli *ex* 231. Da questo primo punto di vista si può dunque riscontrare una coincidenza tra i due modelli.

Una differenza si può rinvenire invece nel fatto che il modello 626 è obbligatorio per legge, mentre il modello 231 è facoltativo; tuttavia un simile aspetto non incide minimamente sulla questione di cui ci stiamo occupando, e cioè sulla sovrapponibilità o meno tra i due documenti. Viste le finalità infatti, poco importa che il modello 626 sia in realtà stato adottato in forza di altra prescrizione legislativa che lo impone come obbligatorio: l'unico aspetto rilevante è che un modello ci sia. Anche in questo caso possiamo dunque parlare di sovrapponibilità.

Quanto invece al contenuto, i modelli 231 devono rispondere alle seguenti esigenze:

- a) individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati;
- b) prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire;
- c) individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;
- d) prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli;
- e) introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

Non pare improprio affermare che anche le esigenze *sub b)* e *c)* trovino adeguata disciplina nel sistema 626, ove si consideri la funzione di programmazione della prevenzione che trova nel documento di valutazione dei rischi, tra l'altro, puntuale regolamentazione, e ove ancora si pensi alla rilevanza che assume, ai fini della sicurezza, la disciplina delle modalità di gestione delle risorse finanziarie all'interno di ciascun singolo ente, in cui il potere di spesa rappresenta uno degli elementi di maggior rilievo nell'intera organizzazione dell'ente medesimo.

Quello che sicuramente manca, nell'attuale modello 626, è la previsione di obblighi informativi nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli; e questo per la natura innovativa di tale organismo, su cui si tornerà tra breve.

Quanto alla presenza di un vero e proprio sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello 231, la questione attiene forse più alle modalità di effettiva valorizzazione del sistema – e più ancora di effettiva applicazione – che non ad un problema sostanziale, sussistendo di fatto una normativa disciplinare in qualsiasi luogo di lavoro, anche solo per rinvio alla contrattazione collettiva di riferimento.

Si può dunque ragionevolmente concludere che l'adeguamento alla normativa 231, e l'adozione dei relativi modelli organizzativi, non richieda al datore di lavoro – che abbia naturalmente già applicato la normativa di sicurezza e salute in tutti i suoi profili tecnici, organizzativi, gestionali, etc. – di partire

da zero; anzi, ignorare completamente il modello 626 già esistente si risolverebbe nella verosimile giustapposizione di due modelli in realtà per molti versi coincidenti.

Fatta eccezione per l'organismo di vigilanza, che si pone invece in termini di assoluta novità, l'adozione del modello 231 rappresenta dunque l'occasione per ribadire ed ulteriormente valorizzare, all'interno del luogo di lavoro, quanto già fatto in attuazione della normativa di sicurezza, in particolare dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 626/94: e questo, aggiornando e rielaborando, anche attraverso le necessarie integrazioni tanto documentali quanto organizzative, un insieme di misure e di regole che già erano entrate nel patrimonio di un'azienda "sicura".

Quel che richiede sicuramente un intervento innovativo, invece, appare l'introduzione dell'organismo di vigilanza previsto dell'art. 6, comma 1, lettera b) del D.Lgs. n. 231/01.

Non sembra infatti possibile rinvenire, nell'attuale modello 626, una figura riconducibile a tale organismo; o almeno, se si ritiene che il modello 626 possa davvero valere ad integrare il modello 231, non appare possibile attribuire la funzione di vigilanza sul modello a chi, di quel modello, è parte costitutiva.

Il pensiero va, in particolare, alla funzione di Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (R.S.P.P.) ed ai compiti ad esso attribuiti dall'art. 9 del D.Lgs. n. 626/94.

L'art. 9 del D.Lgs. 626/94 individua i seguenti compiti a carico del servizio di prevenzione e sicurezza:

- individuazione dei fattori di rischio, valutazione dei rischi e individuazione delle misure per la sicurezza e la salubrità degli ambienti di lavoro;
- elaborazione delle procedure di sicurezza per le varie attività aziendali;
- proposizione di programmi di informazione e formazione dei lavoratori;
- partecipazione alle consultazioni in materia di tutela della salute e di sicurezza;
- informazione dei lavoratori circa i rischi per la sicurezza e la salute connessi all'attività d'impresa in generale, i dispositivi di sicurezza adottati, le procedure di pronto soccorso, nonché le altre prescrizioni di cui all'art. 21.

L'organismo di vigilanza, di cui alla normativa in tema di responsabilità delle imprese ha invece i seguenti incarichi:

- a) vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli con autonomi poteri di iniziativa e controllo;
- b) aggiornare il contenuto dei modelli;
- c) ricevere le informazioni relative al funzionamento e l'osservanza dei modelli.

Già i rispettivi ruoli sono assai diversi, essendo tipica dell'organismo 231 una attività di vigilanza che non è invece certamente l'elemento in assoluto più qualificante del R.S.P.P.

Si potrebbe inoltre osservare come il D.Lgs. n. 231/01 enfatizzi molto l'au-

tonomia dell'organismo di vigilanza, a fronte di una minore rilevanza di questo aspetto nel R.S.P.P.; ma questo non è decisivo, giacché non si può negare che anche il R.S.P.P. goda (anzi, debba godere) di adeguata autonomia per poter svolgere appieno il suo ruolo.

Quel che invece appare difficile superare, è che nel modello 626 il R.S.P.P. è esso stesso uno degli elementi costitutivi del modello, anzi uno di quelli che maggiormente concorrono all'efficacia di esso: sicché appare difficile ipotizzare l'attribuzione a tale R.S.P.P. di un compito di vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza di un modello di cui esso stesso è parte attiva.

Appare più corretto ritenere che l'organismo di vigilanza rappresenti, nel modello 231 di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, una figura nuova, da individuare ed introdurre al di fuori del novero dei soggetti che già sono protagonisti del modello 626.

APPENDICE

1. LEGGE 3 agosto 2007, n. 123

“Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia”

pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 185 del 10 agosto 2007

Art. 1

Delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, in conformità all'articolo 117 della Costituzione e agli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, e alle relative norme di attuazione, e garantendo l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati.

2. I decreti di cui al comma 1 sono adottati, realizzando il necessario coordinamento con le disposizioni vigenti, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi generali:

a) riordino e coordinamento delle disposizioni vigenti, nel rispetto delle normative comunitarie e delle convenzioni internazionali in materia, in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 117 della Costituzione;

b) applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro a tutti i settori di attività e a tutte le tipologie di rischio, anche tenendo conto delle peculiarità o della particolare pericolosità degli stessi e della specificità di settori ed ambiti lavorativi, quali quelli presenti nella pubblica amministrazione, come già indicati nell'articolo 1, comma 2, e nell'articolo 2, comma 1, lettera b), secondo periodo, del Decreto Legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive (modificazioni, nel rispetto delle competenze in materia di sicurezza antincendio come definite dal Decreto Legislativo 8 marzo 2006, n. 139, e del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, nonché assicurando il coordinamento, ove necessario, con la normativa in materia ambientale;

c) applicazione della normativa in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro a tutti i lavoratori e lavoratrici, autonomi e subordinati, nonché ai soggetti ad essi equiparati prevedendo:

1) misure di particolare tutela per determinate categorie di lavoratori e lavoratrici e per specifiche tipologie di lavoro o settori di attività;

2) adeguate e specifiche misure di tutela per i lavoratori autonomi, in relazione ai rischi propri delle attività svolte e secondo i principi della raccomandazione 2003/134/CE del Consiglio, del 18 febbraio 2003;

d) semplificazione degli adempimenti meramente formali in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, nel pieno rispetto dei livelli di tutela, con particolare riguardo alle piccole, medie e micro imprese; previsione di forme di unificazione documentale;

e) riordino della normativa in materia di macchine, impianti, attrezzature di lavoro, opere provvisorie e dispositivi di protezione individuale, al fine di operare il necessario coordinamento tra le direttive di prodotto e quelle di utilizzo concernenti la tutela della salute e la sicurezza sul lavoro e di razionalizzare il sistema pubblico di controllo;

f) riformulazione e razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio, amministrativo e penale, per la violazione delle norme vigenti e per le infrazioni alle disposizioni contenute nei decreti legislativi emanati in attuazione della presente legge, tenendo conto della responsabilità e delle funzioni svolte da ciascun soggetto obbligato, con riguardo in particolare alla responsabilità del preposto, nonché della natura sostanziale o formale della violazione, attraverso:

1) la modulazione delle sanzioni in funzione del rischio e l'utilizzazione di strumenti che favoriscano la regolarizzazione e l'eliminazione del pericolo da parte dei soggetti destinatari dei provvedimenti amministrativi, confermando e valorizzando il sistema del Decreto Legislativo 19 dicembre 1994, n. 758;

2) la determinazione delle sanzioni penali dell'arresto e dell'ammenda, previste solo nei casi in cui le infrazioni ledano interessi generali dell'ordinamento, individuati in base ai criteri ispiratori degli articoli 34 e 35 della Legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni, da comminare in via esclusiva ovvero alternativa, con previsione della pena dell'ammenda fino a euro ventimila per le infrazioni formali, della pena dell'arresto fino a tre anni per le infrazioni di particolare gravità, della pena dell'arresto fino a tre anni ovvero dell'ammenda fino a euro centomila negli altri casi;

3) la previsione della sanzione amministrativa consistente nel pagamento di una somma di denaro fino ad euro centomila per le infrazioni non punite con sanzione penale;

4) la graduazione delle misure interdittive in dipendenza della particolare gravità delle disposizioni violate;

5) il riconoscimento ad organizzazioni sindacali ed associazioni dei familiari delle vittime della possibilità di esercitare, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 91 e 92 del codice di procedura penale, i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa, 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;

6) la previsione della destinazione degli introiti delle sanzioni pecuniarie per interventi mirati alla prevenzione, a campagne di informazione e alle attività dei dipartimenti di prevenzione delle aziende sanitarie locali;

g) revisione dei requisiti, delle tutele, delle attribuzioni e delle funzioni dei soggetti del sistema di prevenzione aziendale, compreso il medico competente, anche attraverso idonei percorsi formativi, con particolare riferimento al rafforzamento del ruolo del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale; introduzione della figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo;

h) rivisitazione e potenziamento delle funzioni degli organismi paritetici, anche quali strumento di aiuto alle imprese nell'individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro;

i) realizzazione di un coordinamento su tutto il territorio nazionale delle attività e delle politiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro, finalizzato all'emanazione di indirizzi generali uniformi e alla promozione dello scambio di informazioni anche sulle disposizioni italiane e comunitarie in corso di approvazione, nonché ridefinizione dei compiti e della

composizione, da prevedere su base tripartita e di norma paritetica e nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome di cui all'articolo 117 della Costituzione, della commissione consultiva permanente per la prevenzione degli infortuni e l'igiene del lavoro e dei comitati regionali di coordinamento;

l) valorizzazione, anche mediante rinvio legislativo, di accordi aziendali, territoriali e nazionali, nonché, su base volontaria, dei codici di condotta ed etici e delle buone prassi che orientino i comportamenti dei datori di lavoro, anche secondo i principi della responsabilità sociale, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati, ai fini del miglioramento dei livelli di tutela definiti legislativamente;

m) previsione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, fondato sulla specifica esperienza, ovvero sulle competenze e conoscenze in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, acquisite attraverso percorsi formativi mirati;

n) definizione di un assetto istituzionale fondato sull'organizzazione e circolazione delle informazioni, delle linee guida e delle buone pratiche utili a favorire la promozione e la tutela della salute e sicurezza sul lavoro, anche attraverso il sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro, che valorizzi le competenze esistenti ed elimini ogni sovrapposizione o duplicazione di interventi;

o) previsione della partecipazione delle parti sociali al sistema informativo, costituito da Ministeri, regioni e province autonome, Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA) e Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), con il contributo del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), e del concorso allo sviluppo del medesimo da parte degli organismi paritetici e delle associazioni e degli istituti di settore a carattere scientifico, ivi compresi quelli che si occupano della salute delle donne;

p) promozione della cultura e delle azioni di prevenzione, da finanziare, a decorrere dall'anno 2008, per le attività di cui ai numeri 1) e 2) della presente lettera, a valere, previo atto di accertamento, su una quota delle risorse di cui all'articolo 1, comma 780, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, accertate in sede di bilancio consuntivo per l'anno 2007 dell'INAIL, attraverso:

1) la realizzazione di un sistema di governo per la definizione, tramite forme di partecipazione tripartita, di progetti formativi, con particolare riferimento alle piccole, medie e micro imprese, da indirizzare, anche attraverso il sistema della bilateralità, nei confronti di tutti i soggetti del sistema di prevenzione aziendale;

2) il finanziamento degli investimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro delle piccole, medie e micro imprese, i cui oneri siano sostenuti dall'INAIL, nell'ambito e nei limiti delle spese istituzionali dell'Istituto. Per tali finanziamenti deve essere garantita la semplicità delle procedure;

3) la promozione e la divulgazione della cultura della salute e della sicurezza sul lavoro all'interno dell'attività scolastica ed universitaria e nei percorsi di formazione, nel rispetto delle disposizioni vigenti e in considerazione dei relativi principi di autonomia didattica e finanziaria;

q) razionalizzazione e coordinamento delle strutture centrali e territoriali di vigilanza nel rispetto dei principi di cui all'articolo 19 del Decreto Legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, e dell'articolo 23, comma 4, del Decreto Legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, al fine di rendere più efficaci gli interventi di pianificazione, programmazione, promozione della salute, vigilanza, nel rispetto dei risultati verificati, per evitare sovrapposizioni, duplicazioni e carenze negli interventi e valorizzando le specifiche competenze, anche riordinando il sistema delle amministrazioni e degli enti statali aventi compiti di

prevenzione, formazione e controllo in materia e prevedendo criteri uniformi ed idonei strumenti di coordinamento;

r) esclusione di qualsiasi onere finanziario per il lavoratore e la lavoratrice subordinati e per i soggetti ad essi equiparati in relazione all'adozione delle misure relative alla sicurezza e alla salute dei lavoratori e delle lavoratrici;

s) revisione della normativa in materia di appalti prevedendo misure dirette a:

1) migliorare l'efficacia della responsabilità solidale tra appaltante ed appaltatore e il coordinamento degli interventi di prevenzione dei rischi, con particolare riferimento ai subappalti, anche attraverso l'adozione di meccanismi che consentano di valutare l'idoneità tecnico-professionale delle imprese pubbliche e private, considerando il rispetto delle norme relative alla salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro quale elemento vincolante per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica;

2) modificare il sistema di assegnazione degli appalti pubblici al massimo ribasso, al fine di garantire che l'assegnazione non determini la diminuzione del livello di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori;

3) modificare la disciplina del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163, prevedendo che i costi relativi alla sicurezza debbano essere specificamente indicati nei bandi di gara e risultare congrui rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture oggetto di appalto;

t) rivisitazione delle modalità di attuazione della sorveglianza sanitaria, adeguandola alle differenti modalità organizzative del lavoro, ai particolari tipi di lavorazioni ed esposizioni, nonché ai criteri ed alle linee Guida scientifici più avanzati, anche con riferimento al prevedibile momento di insorgenza della malattia:

u) rafforzare e garantire le tutele previste dall'articolo 8 del Decreto Legislativo 15 agosto 1991, n. 277;

v) introduzione dello strumento dell'interpello previsto dall'articolo 9 del Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n. 124, e successive modificazioni, relativamente a quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, individuando il soggetto titolare competente a fornire tempestivamente la risposta.

3. I decreti di cui al presente articolo non possono disporre un abbassamento dei livelli di protezione, di sicurezza e di tutela o una riduzione dei diritti e delle prerogative dei lavoratori e delle loro rappresentanze.

4. I decreti di cui al presente articolo sono adottati nel rispetto della procedura di cui all'articolo 14 della Legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri del lavoro e della previdenza sociale, della salute, delle infrastrutture, limitatamente a quanto previsto dalla lettera *s)* del comma 2, dello sviluppo economico, limitatamente a quanto previsto dalla lettera *e)* del comma 2, di concerto con il Ministro per le politiche europee, il Ministro della giustizia, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro della solidarietà sociale, limitatamente a quanto previsto dalla lettera *l)* del comma 2, nonché gli altri Ministri competenti per materia, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro.

5. Gli schemi dei decreti legislativi, a seguito di deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, sono trasmessi alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica perché su di essi siano espressi, entro quaranta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari. Decorso tale termine i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari di cui al presente comma scada nei trenta giorni che precedono la scadenza

dei termini previsti ai commi 1 e 6 o successivamente, questi ultimi sono prorogati di tre mesi.

6. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dal presente articolo, il Governo può adottare, attraverso la procedura di cui ai commi 4 e 5, disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi.

7. Dall'attuazione dei criteri di delega recati dal presente articolo, con esclusione di quelli di cui al comma 2, lettera *p*), numeri 1) e 2), non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tale fine, per gli adempimenti dei decreti attuativi della presente delega le amministrazioni competenti provvedono attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse, umane, strumentali ed economiche, allo stato in dotazione alle medesime amministrazioni.

Art. 2

Notizia all'INAIL, in taluni casi di esercizio dell'azione penale

1. In caso di esercizio dell'azione penale per i delitti di omicidio colposo o di lesioni personali colpose, se il fatto è commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbia 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.

Art. 3

Modifiche al Decreto Legislativo 19 settembre 1994, n. 626

1. Al Decreto Legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

a) il comma 3 dell'articolo 7 è sostituito dal seguente:

“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.”;

b) all'articolo 7, dopo il comma 3-*bis* è aggiunto il seguente:

“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 possono accedere, su richiesta, il rappresentante dei lavoratori di cui all'articolo 18 e le organizzazioni sindacali dei lavoratori.”;

c) all'articolo 18, comma 2, il terzo periodo è sostituito dal seguente: “Il rappresentante di cui al precedente periodo è di norma eletto dai lavoratori”;

d) all'articolo 18, dopo il comma 4 è inserito il seguente:

“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.”;

e) all'articolo 19, il comma 5 è sostituito dal seguente:

“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, nonché del registro degli infortuni sul lavoro di cui all'articolo 4, comma 5, lettera o).”;

f) all'articolo 19, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente:

”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”.

Art. 4

Disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa sancita, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è disciplinato il coordinamento delle attività di prevenzione e vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, affidato ai comitati regionali di coordinamento di cui all'articolo 27 del Decreto Legislativo 19 settembre 1994, n. 626, ed al Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 1997, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 29 del 5 febbraio 1998. In particolare, sono individuati:

a) nell'ambito della normativa già prevista in materia, i settori prioritari di intervento dell'azione di vigilanza, i piani di attività ed i progetti operativi da attuare a livello territoriale;

b) l'esercizio di poteri sostitutivi in caso di inadempimento da parte di amministrazioni ed enti pubblici.

2. Fino all'emanazione del decreto di cui al comma 1, il coordinamento delle attività di prevenzione e vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro è esercitato dal presidente della provincia o da assessore da lui delegato, nei confronti degli uffici delle amministrazioni e degli enti pubblici territoriali rientranti nell'ambito di competenza.

3. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministero della salute, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, le regioni, le province autonome, l'INAIL, l'IPSEMA, l'ISPESL e le altre amministrazioni aventi competenze nella materia predispongono le attività necessarie per l'integrazione dei rispettivi archivi informativi, anche attraverso la creazione di banche dati unificate relative ai singoli settori o comparti produttivi, e per il coordinamento delle attività di vigilanza ed ispettive in materia di prevenzione e sicurezza dei lavoratori, da realizzare utilizzando le ordinarie risorse economiche e strumentali in dotazione alle suddette amministrazioni. I dati contenuti nelle banche dati unificate sono resi pubblici, con esclusione dei dati sensibili previsti dal codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

4. Le risorse stanziare a decorrere dall'anno 2007 dall'articolo 1, comma 545, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, relative alle finalità di cui alla lettera a) del comma 544 del medesimo articolo 1, vengono così utilizzate per il solo esercizio finanziario 2007:

a) 4.250.000 euro per l'immissione in servizio del personale di cui all'articolo 1, comma 544, lettera a), della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, a partire dal 1° luglio 2007;

b) 4.250.000 euro per finanziare il funzionamento e il potenziamento dell'attività ispettiva, la costituzione di appositi nuclei di pronto intervento e per l'incremento delle dotazioni strumentali.

5. Per la ripartizione delle risorse di cui al comma 4, il Ministro dell'economia e delle fi-

nanze, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio nello stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

6. Il personale amministrativo degli istituti previdenziali, che, ai sensi dell'articolo 13 della Legge 24 novembre 1981, n. 689, accerta d'ufficio violazioni amministrative sanabili relative alla disciplina in materia previdenziale, applica la procedura di diffida di cui all'articolo 13 del Decreto Legislativo 24 aprile 2004, n. 124.

7. Nel rispetto delle disposizioni e dei principi vigenti, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e il Ministero della pubblica istruzione avviano a decorrere dall'anno scolastico 2007/2008, nell'ambito delle dotazioni finanziarie e di personale disponibili e dei Programmi operativi nazionali (PON) obiettivo 1 e obiettivo 2, a titolarità del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, progetti sperimentali in ambito scolastico e nei percorsi di formazione professionale volti a favorire la conoscenza delle tematiche in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro.

Art. 5

Disposizioni per il contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 36-bis del Decreto-Legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla Legge 4 agosto 2006, n. 248, come modificato dal presente articolo, il personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, anche su segnalazione delle amministrazioni pubbliche secondo le rispettive competenze, può adottare provvedimenti di sospensione di un'attività imprenditoriale qualora riscontri l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori regolarmente occupati, ovvero in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale, di cui agli articoli 4, 7 e 9 del Decreto Legislativo 8 aprile 2003, n. 66, e successive modificazioni, ovvero di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. L'adozione del provvedimento di sospensione è comunicata alle competenti amministrazioni, al fine dell'emanazione da parte di queste ultime di un provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a gare pubbliche di durata pari alla citata sospensione nonché per un eventuale ulteriore periodo di tempo non inferiore al doppio della durata della sospensione e comunque non superiore a due anni.

2. È condizione per la revoca del provvedimento da parte del personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale di cui al comma 1:

a) la regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria;

b) l'accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale, di cui al Decreto Legislativo 8 aprile 2003, n. 66, o di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro;

c) il pagamento di una sanzione amministrativa aggiuntiva rispetto a quelle di cui al comma 3 pari ad un quinto delle sanzioni amministrative complessivamente irrogate.

3. È comunque fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali, civili e amministrative vigenti.

4. L'importo delle sanzioni amministrative di cui al comma 2, lettera c), e di cui al comma 5 integra la dotazione del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del

Decreto-Legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla Legge 19 luglio 1993, n. 236, ed è destinato al finanziamento degli interventi di contrasto al lavoro sommerso ed irregolare individuati con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di cui all'articolo I, comma 1156, lettera g), della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

5. Al comma 2 dell'articolo 36-*bis* del Decreto-Legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, dopo la lettera b) è aggiunta la seguente:

“*b-bis*) il pagamento di una sanzione amministrativa aggiuntiva rispetto a quelle di cui alla lettera b), ultimo periodo, pari ad un quinto delle sanzioni amministrative complessivamente irrogate”.

6. I poteri e gli obblighi assegnati dal comma 1 al personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale sono estesi, nell'ambito dei compiti istituzionali delle aziende sanitarie locali e nei limiti delle risorse finanziarie, umane e strumentali complessivamente disponibili, al personale ispettivo delle medesime aziende sanitarie, limitatamente all'accertamento di violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. In tale caso trova applicazione la disciplina di cui al comma 2, lettere b) e c).

Art. 6

Tessera di riconoscimento per il personale delle imprese appaltatrici e subappaltatrici

1. Nell'ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto o subappalto, a decorrere dal 1 settembre 2007, il personale occupato dall'impresa appaltatrice o subappaltatrice deve essere munito di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le Generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro. I lavoratori sono tenuti ad esporre detta tessera di riconoscimento. Tale obbligo grava anche in capo ai lavoratori autonomi che esercitano direttamente la propria attività nel medesimo luogo di lavoro, i quali sono tenuti a provvedervi per proprio conto.

2. I datori di lavoro con meno di dieci dipendenti possono assolvere all'obbligo di cui al comma 1 mediante annotazione, su apposito registro vidimato dalla direzione provinciale del lavoro territorialmente competente, da tenersi sul luogo di lavoro, degli estremi del personale giornalmente impiegato nei lavori. Ai fini del presente comma, nel computo delle unità lavorative, si tiene conto di tutti i lavoratori impiegati a prescindere dalla tipologia dei rapporti di lavoro instaurati, ivi compresi quelli autonomi per i quali si applicano le disposizioni di cui al comma 1.

3. La violazione delle previsioni di cui ai commi 1 e 2 comporta l'applicazione, in capo al datore di lavoro, della sanzione amministrativa da euro 100 ad euro 500 per ciascun lavoratore. Il lavoratore munito della tessera di riconoscimento di cui al comma 1 che non provvede ad esporla è punito con la sanzione amministrativa da euro 50 a euro 300. Nei confronti delle predette sanzioni non è ammessa la procedura di diffida di cui all'articolo 13 del Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n. 124.

Art. 7

Poteri degli organismi paritetici

1. Gli organismi paritetici di cui all'articolo 20 del Decreto Legislativo 19 settembre 1994, n. 626, possono effettuare nei luoghi di lavoro rientranti nei territori e nei comparti produttivi di competenza sopralluoghi finalizzati a valutare l'applicazione delle vigenti norme in materia di sicurezza e tutela della salute sui luoghi di lavoro.

2. Degli esiti dei sopralluoghi di cui al comma 1 viene informata la competente autorità di coordinamento delle attività di vigilanza.

3. Gli organismi paritetici possono chiedere alla competente autorità di coordinamento delle attività di vigilanza di disporre l'effettuazione di controlli in materia di sicurezza sul lavoro mirati a specifiche situazioni.

Art. 8

Modifiche all'articolo 86 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163

1. All'articolo 86 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, il comma 3-*bis* è sostituito dai seguenti:

“3-*bis*. Nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture. Ai fini del presente comma il costo del lavoro è determinato periodicamente, in apposite tabelle, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione.

3-*ter*. Il costo relativo alla sicurezza non può essere comunque soggetto a ribasso d'asta”.

Art. 9

Modifica del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231

1. Dopo l'articolo 25-*sexies* del Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231, è inserito il seguente:

“Art. 25-*septies*. – (*Omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro*) – 1. In relazione ai delitti di cui agli articoli 589 e 590, terzo comma, del codice penale, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sui lavoro, si applica una sanzione pecuniaria in misura non inferiore a mille quote.

2. Nel caso di condanna per uno dei delitti di cui al comma 1, si applicano le sanzioni interdittive di cui all'articolo 9, comma 2, per una durata non inferiore a tre mesi e non superiore ad un anno”.

Art. 10

Credito d'imposta

1. A decorrere dal 2008, ai datori di lavoro è concesso per il biennio 2008-2009, in via sperimentale, entro un limite di spesa pari a 20 milioni di euro annui, un credito d'imposta nella misura massima del 50 per cento delle spese sostenute per la partecipazione dei lavoratori a programmi e percorsi certificati di carattere formativo in materia di tutela e sicurezza sul lavoro. Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale sono stabiliti,

ai soli fini del beneficio di cui al presente comma, i criteri e le modalità della certificazione della formazione. Il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, emana, ogni anno, uno o più decreti per determinare il riparto delle risorse tra i beneficiari. Il credito d'imposta di cui al presente comma può essere fruito nel rispetto dei limiti derivanti dall'applicazione della disciplina *de minimis* di cui al regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006.

2. All'onere derivante dall'applicazione del comma 1, pari a 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009, si provvede mediante utilizzo di una corrispondente quota del Fondo di rotazione per la formazione professionale e l'accesso al Fondo sociale europeo, di cui all'articolo 25 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, e all'articolo 9, comma 5, del Decreto-Legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla Legge 19 luglio 1993, n. 236.

Art. 11

(Modifica dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296)

1. All'articolo 1 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, il comma 1198 è sostituito dal seguente:

“1198. Nei confronti dei datori di lavoro che hanno presentato l'istanza di regolarizzazione di cui al comma 1192, per la durata di un anno a decorrere dalla data di presentazione, sono sospese le eventuali ispezioni e verifiche da parte degli organi di controllo e vigilanza nelle materie oggetto della regolarizzazione, ad esclusione di quelle concernenti la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori. Resta ferma la facoltà dell'organo ispettivo di verificare la fondatezza di eventuali elementi nuovi che dovessero emergere nelle materie oggetto della regolarizzazione, al fine dell'integrazione della regolarizzazione medesima da parte del datore di lavoro. L'efficacia estintiva di cui al comma 1197 resta condizionata al completo adempimento degli obblighi in materia di salute e sicurezza dei lavoratori”.

Art. 12

Assunzione di ispettori del lavoro

1. Al fine di fronteggiare il fenomeno degli infortuni mortali sul lavoro e di rendere più incisiva la politica di contrasto del lavoro sommerso, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale è autorizzato all'immissione in servizio, a decorrere dal mese di gennaio 2008, nel numero massimo complessivo di 300 unità di personale risultato idoneo a seguito dello svolgimento dei concorsi pubblici regionali per esami, rispettivamente, a 795 posti di ispettore del lavoro, bandito il 15 novembre 2004, e a 75 posti di ispettore tecnico del lavoro, bandito il 16 novembre 2004, per l'arca funzionale C, posizione economica C2, per gli uffici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

2. In connessione con le immissioni in servizio del personale di cui al comma 1, per le spese relative all'incremento delle attività ispettive, all'aggiornamento, alla formazione, alle attrezzature, nonché per i buoni pasto, per lavoro straordinario e per le missioni svolte dal medesimo personale è autorizzata, a decorrere dall'anno 2008, la spesa di euro 9.448.724.

3. All'onere derivante dall'attuazione del comma 1, valutato in euro 10.551.276 a decorrere dall'anno 2008, e del comma 2, pari ad euro 9.448.724 a decorrere dall'anno medesimo, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2007-2009, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente “Fondo speciale” dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno

2007, utilizzando la proiezione di parte dell'accantonamento relativo al Ministero della solidarietà sociale.

4. Il Ministro dell'economia e delle finanze provvede al monitoraggio degli oneri di cui al presente articolo, anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'articolo 11-ter, comma 7, della Legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni. Gli eventuali decreti emanati ai sensi dell'articolo 7, secondo comma, numero 2), della legge 5 agosto 1978, n. 468, prima dell'entrata in vigore dei provvedimenti o delle misure di cui al periodo precedente, sono tempestivamente trasmessi alle Camere, corredati da apposite relazioni illustrative.

5. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

2. DECRETO LEGISLATIVO 8 giugno 2001, n. 231 (in *Gazz. Uff.*, 19 giugno, n. 140). Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della Legge 29 settembre 2000, n. 300.

Preambolo

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Visto l'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visti gli articoli 11 e 14 della Legge 29 settembre 2000, n. 300, che delega il Governo ad adottare, entro otto mesi dalla sua entrata in vigore, un decreto legislativo avente ad oggetto la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e delle società, associazioni od enti privi di personalità giuridica che non svolgono funzioni di rilievo costituzionale secondo i principi e criteri direttivi contenuti nell'articolo 11;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione dell'11 aprile 2001;

Acquisiti i pareri delle competenti commissioni permanenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, a norma dell'articolo 14, comma 1, della citata Legge 29 settembre 2000, n. 300;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 2 maggio 2001;

Sulla proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del commercio con l'estero, con il Ministro per le politiche comunitarie e con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica;

Emana il seguente decreto legislativo:

CAPO I

RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA DELL'ENTE

SEZIONE I

Principi generali e criteri di attribuzione della responsabilità amministrativa

Art. 1

Soggetti

1. Il presente decreto legislativo disciplina la responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato.

2. Le disposizioni in esso previste si applicano agli enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica.

3. Non si applicano allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli altri enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale.

Art. 2**Principio di legalità**

1. L'ente non può essere ritenuto responsabile per un fatto costituente reato se la sua responsabilità amministrativa in relazione a quel reato e le relative sanzioni non sono espressamente previste da una legge entrata in vigore prima della commissione del fatto.

Art. 3**Successione di leggi**

1. L'ente non può essere ritenuto responsabile per un fatto che secondo una legge posteriore non costituisce più reato o in relazione al quale non è più prevista la responsabilità amministrativa dell'ente, e, se vi è stata condanna, ne cessano l'esecuzione e gli effetti giuridici.

2. Se la legge del tempo in cui è stato commesso l'illecito e le successive sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli, salvo che sia intervenuta pronuncia irrevocabile.

3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 non si applicano se si tratta di leggi eccezionali o temporanee.

Art. 4**Reati commessi all'estero**

1. Nei casi e alle condizioni previsti dagli articoli 7, 8, 9 e 10 del codice penale, gli enti aventi nel territorio dello Stato la sede principale rispondono anche in relazione ai reati commessi all'estero, purché nei loro confronti non proceda lo Stato del luogo in cui è stato commesso il fatto.

2. Nei casi in cui la legge prevede che il colpevole sia punito a richiesta del Ministro della giustizia, si procede contro l'ente solo se la richiesta è formulata anche nei confronti di quest'ultimo.

Art. 5**Responsabilità dell'ente**

1. L'ente è responsabile per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio:

a) da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso;

b) da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera *a)*.

2. L'ente non risponde se le persone indicate nel comma 1 hanno agito nell'interesse esclusivo proprio o di terzi.

Art. 6**Soggetti in posizione apicale e modelli di organizzazione dell'ente**

1. Se il reato è stato commesso dalle persone indicate nell'articolo 5, comma 1, lettera *a)*, l'ente non risponde se prova che:

a) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;

b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo;

c) le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione;

d) non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui alla lettera b).

2. In relazione all'estensione dei poteri delegati e al rischio di commissione dei reati, i modelli di cui alla lettera a), del comma 1, devono rispondere alle seguenti esigenze:

a) individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati;

b) prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire;

c) individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;

d) prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli;

e) introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

3. I modelli di organizzazione e di gestione possono essere adottati, garantendo le esigenze di cui al comma 2, sulla base di codici di comportamento redatti dalle associazioni rappresentative degli enti, comunicati al Ministero della giustizia che, di concerto con i Ministeri competenti, può formulare, entro trenta giorni, osservazioni sulla idoneità dei modelli a prevenire i reati.

4. Negli enti di piccole dimensioni i compiti indicati nella lettera b), del comma 1, possono essere svolti direttamente dall'organo dirigente.

5. È comunque disposta la confisca del profitto che l'ente ha tratto dal reato, anche nella forma per equivalente.

Art. 7

Soggetti sottoposti all'altrui direzione e modelli di organizzazione dell'ente

1. Nel caso previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera b), l'ente è responsabile se la commissione del reato è stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza.

2. In ogni caso, è esclusa l'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza se l'ente, prima della commissione del reato, ha adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi.

3. Il modello prevede, in relazione alla natura e alla dimensione dell'organizzazione nonché al tipo di attività svolta, misure idonee a garantire lo svolgimento dell'attività nel rispetto della legge e a scoprire ed eliminare tempestivamente situazioni di rischio.

4. L'efficace attuazione del modello richiede:

a) una verifica periodica e l'eventuale modifica dello stesso quando sono scoperte significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività;

b) un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

Art. 8**Autonomia delle responsabilità dell'ente**

1. La responsabilità dell'ente sussiste anche quando:
 - a) l'autore del reato non è stato identificato o non è imputabile;
 - b) il reato si estingue per una causa diversa dall'amnistia.
2. Salvo che la legge disponga diversamente, non si procede nei confronti dell'ente quando è concessa amnistia per un reato in relazione al quale è prevista la sua responsabilità e l'imputato ha rinunciato alla sua applicazione.
3. L'ente può rinunciare all'amnistia.

SEZIONE II

*Sanzioni in generale***Art. 9****Sanzioni amministrative**

1. 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.
2. 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.

Art. 10**Sanzione amministrativa pecuniaria**

1. Per l'illecito amministrativo dipendente da reato si applica sempre la sanzione pecuniaria.
2. La sanzione pecuniaria viene applicata per quote in un numero non inferiore a cento né superiore a mille.
3. L'importo di una quota va da un minimo di lire cinquecentomila ad un massimo di lire tre milioni.
4. Non è ammesso il pagamento in misura ridotta.

Art. 11**Criteria di commisurazione della sanzione pecuniaria**

1. 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.

2. L'importo della quota è fissato sulla base delle condizioni economiche e patrimoniali dell'ente allo scopo di assicurare l'efficacia della sanzione.

3. Nei casi previsti dall'articolo 12, comma 1, l'importo della quota è sempre di lire duecentomila.

Art. 12**Casi di riduzione della sanzione pecuniaria**

1. La sanzione pecuniaria è ridotta della metà e non può comunque essere superiore a lire duecento milioni se:

a) l'autore del reato ha commesso il fatto nel prevalente interesse proprio o di terzi e l'ente non ne ha ricavato vantaggio o ne ha ricavato un vantaggio minimo;

b) il danno patrimoniale cagionato è di particolare tenuità;

2. La sanzione è ridotta da un terzo alla metà se, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado:

a) l'ente ha risarcito integralmente il danno e ha eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato ovvero si è comunque efficacemente adoperato in tal senso;

b) è stato adottato e reso operativo un modello organizzativo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi.

3. Nel caso in cui concorrono entrambe le condizioni previste dalle lettere del precedente comma, la sanzione è ridotta dalla metà ai due terzi.

4. In ogni caso, la sanzione pecuniaria non può essere inferiore a lire venti milioni.

Art. 13**Sanzioni interdittive**

1. 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.

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

3. Le sanzioni interdittive non si applicano nei casi previsti dall'articolo 12, comma 1.

Art. 14**Criteria di scelta delle sanzioni interdittive**

1. Le sanzioni interdittive hanno ad oggetto la specifica attività alla quale si riferisce l'illecito dell'ente. Il giudice ne determina il tipo e la durata sulla base dei criteri indicati nel-

l'articolo 11, tenendo conto dell'idoneità delle singole sanzioni a prevenire illeciti del tipo di quello commesso.

2. Il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione può anche essere limitato a determinati tipi di contratto o a determinate amministrazioni. L'interdizione dall'esercizio di un'attività comporta la sospensione ovvero la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali allo svolgimento dell'attività.

3. Se necessario, le sanzioni interdittive possono essere applicate congiuntamente.

4. L'interdizione dall'esercizio dell'attività si applica soltanto quando l'irrogazione di altre sanzioni interdittive risulta inadeguata.

Art. 15

Commissario giudiziale

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.

Art. 16

Sanzioni interdittive applicate in via definitiva

1. Può essere disposta l'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività se l'ente ha tratto dal reato un profitto di rilevante entità ed è già stato condannato, almeno tre volte negli ultimi sette anni, alla interdizione temporanea dall'esercizio dell'attività.

2. Il giudice può applicare all'ente, in via definitiva, la sanzione del divieto di contrattare con la pubblica amministrazione ovvero del divieto di pubblicizzare beni o servizi quando è già stato condannato alla stessa sanzione almeno tre volte negli ultimi sette anni.

3. Se l'ente o una sua unità organizzativa viene stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione di reati in relazione ai quali è prevista la sua responsabilità è sempre disposta l'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività e non si applicano le disposizioni previste dall'articolo 17.

Art. 17**Riparazione delle conseguenze del reato**

1. Ferma l'applicazione delle sanzioni pecuniarie, le sanzioni interdittive non si applicano quando, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, concorrono le seguenti condizioni:

a) l'ente ha risarcito integralmente il danno e ha eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato ovvero si è comunque efficacemente adoperato in tal senso;

b) l'ente ha eliminato le carenze organizzative che hanno determinato il reato mediante l'adozione e l'attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;

c) l'ente ha messo a disposizione il profitto conseguito ai fini della confisca.

Art. 18**Pubblicazione della sentenza di condanna**

1. La pubblicazione della sentenza di condanna può essere disposta quando nei confronti dell'ente viene applicata una sanzione interdittiva.

2. La sentenza è pubblicata una sola volta, per estratto o per intero, in uno o più giornali indicati dal giudice nella sentenza nonché mediante affissione nel comune ove l'ente ha la sede principale.

3. La pubblicazione della sentenza è eseguita, a cura della cancelleria del giudice, a spese dell'ente.

Art. 19**Confisca**

1. Nei confronti dell'ente è sempre disposta, con la sentenza di condanna, la confisca del prezzo o del profitto del reato, salvo che per la parte che può essere restituita al danneggiato. Sono fatti salvi i diritti acquisiti dai terzi in buona fede.

2. Quando non è possibile eseguire la confisca a norma del comma 1, la stessa può avere ad oggetto somme di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente al prezzo o al profitto del reato.

Art. 20**Reiterazione**

1. Si ha reiterazione quando l'ente, già condannato in via definitiva almeno una volta per un illecito dipendente da reato, ne commette un altro nei cinque anni successivi alla condanna definitiva.

Art. 21**Pluralità di illeciti**

1. Quando l'ente è responsabile in relazione ad una pluralità di reati commessi con una unica azione od omissione ovvero commessi nello svolgimento di una medesima attività e

prima che per uno di essi sia stata pronunciata sentenza anche non definitiva, si applica la sanzione pecuniaria prevista per l'illecito più grave aumentata fino al triplo. Per effetto di detto aumento, l'ammontare della sanzione pecuniaria non può comunque essere superiore alla somma delle sanzioni applicabili per ciascun illecito.

2. Nei casi previsti dal comma 1, quando in relazione a uno o più degli illeciti ricorrono le condizioni per l'applicazione delle sanzioni interdittive, si applica quella prevista per l'illecito più grave.

Art. 22

Prescrizione

1. Le sanzioni amministrative si prescrivono nel termine di cinque anni dalla data di consumazione del reato.

2. Interrompono la prescrizione la richiesta di applicazione di misure cautelari interdittive e la contestazione dell'illecito amministrativo a norma dell'articolo 59.

3. Per effetto della interruzione inizia un nuovo periodo di prescrizione.

4. Se l'interruzione è avvenuta mediante la contestazione dell'illecito amministrativo dipendente da reato, la prescrizione non corre fino al momento in cui passa in giudicato la sentenza che definisce il giudizio.

Art. 23

Inosservanza delle sanzioni interdittive

1. Chiunque, nello svolgimento dell'attività dell'ente a cui è stata applicata una sanzione o una misura cautelare interdittiva trasgredisce agli obblighi o ai divieti inerenti a tali sanzioni o misure, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

2. Nel caso di cui al comma 1, nei confronti dell'ente nell'interesse o a vantaggio del quale il reato è stato commesso, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da duecento e seicento quote e la confisca del profitto, a norma dell'articolo 19.

3. Se dal reato di cui al comma 1, l'ente ha tratto un profitto rilevante, si applicano le sanzioni interdittive, anche diverse da quelle in precedenza irrogate.

SEZIONE III

Responsabilità amministrativa da reato ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Rubrica modificata dall'art 3, D.Lgs. 11 aprile 2002, n. 61.

Art. 24

Indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato o di un ente pubblico o per il conseguimento di erogazioni pubbliche e frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico.

1. In relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 316-*bis*, 316-*ter*, 640, comma 2, n. 1, 640-*bis* e 640-*ter* se commesso in danno dello Stato o di altro ente pubblico, del codice penale, si applica all'ente la sanzione pecuniaria fino a cinquecento quote.

2. Se, in seguito alla commissione dei delitti di cui al comma 1, l'ente ha conseguito un

profitto di rilevante entità o è derivato un danno di particolare gravità; si applica la sanzione pecuniaria da duecento a seicento quote.

3. Nei casi previsti dai commi precedenti, si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, lettere *c)*, *d)* ed *e)*.

Art. 25

Concussione e corruzione

1. In relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 318, 321 e 322, commi 1 e 3, del codice penale, si applica la sanzione pecuniaria fino a duecento quote.

2. In relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 319, 319-*ter*, comma 1, 321, 322, commi 2 e 4, del codice penale, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da duecento a seicento quote.

3. In relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 317, 319, aggravato ai sensi dell'articolo 319-*bis* quando dal fatto l'ente ha conseguito un profitto di rilevante entità, 319-*ter*, comma 2, e 321 del codice penale, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da trecento a ottocento quote.

4. Le sanzioni pecuniarie previste per i delitti di cui ai commi da 1 a 3, si applicano all'ente anche quando tali delitti sono stati commessi dalle persone indicate negli articoli 320 e 322-*bis*.

5. Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nei commi 2 e 3, si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non inferiore ad un anno.

Art. 25 bis

Falsità in monete, in carte di pubblico credito e in valori di bollo

1. In relazione alla commissione dei delitti previsti dal codice penale in materia di falsità in monete, in carte di pubblico credito e in valori di bollo, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

a) per il delitto di cui all'articolo 453 la sanzione pecuniaria da trecento a ottocento quote;

b) per i delitti di cui agli articoli 454, 460 e 461 la sanzione pecuniaria fino a cinquecento quote;

c) per il delitto di cui all'articolo 455 le sanzioni pecuniarie stabilite dalla lettera *a)*, in relazione all'articolo 453, e dalla lettera *b)*, in relazione all'articolo 454, ridotte da un terzo alla metà;

d) per i delitti di cui agli articoli 457 e 464, secondo comma, le sanzioni pecuniarie fino a duecento quote;

e) per il delitto di cui all'articolo 459 le sanzioni pecuniarie previste dalle lettere *a)*, *c)* e *d)* ridotte di un terzo;

f) per il delitto di cui all'articolo 464, primo comma, la sanzione pecuniaria fino a trecento quote.

2. Nei casi di condanna per uno dei delitti di cui agli articoli 453, 454, 455, 459, 460 e 461 del codice penale, si applicano all'ente le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non superiore ad un anno ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Articolo aggiunto dall'art. 6, D.L. 25 settembre 2001, n. 350, conv., con modificazioni, in L. 23 novembre 2001, n. 409.

Art. 25 ter**Reati societari ⁽¹⁾ ⁽²⁾**

1. In relazione ai reati in materia societaria previsti dal codice civile, se commessi nell'interesse della società, da amministratori, direttori generali o liquidatori o da persone sottoposte alla loro vigilanza, qualora il fatto non si fosse realizzato se essi avessero vigilato in conformità degli obblighi inerenti alla loro carica, si applicano le seguenti sanzioni pecuniarie:

a) per la contravvenzione di false comunicazioni sociali, prevista dall'articolo 2621 del codice civile, la sanzione pecuniaria da cento a centocinquanta quote;

b) per il delitto di false comunicazioni sociali in danno dei soci o dei creditori, previsto dall'articolo 2622, primo comma, del codice civile, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a trecentotrenta quote;

c) per il delitto di false comunicazioni sociali in danno dei soci o dei creditori, previsto dall'articolo 2622, terzo comma, del codice civile, la sanzione pecuniaria da duecento a quattrocento quote;

d) per la contravvenzione di falso in prospetto, prevista dall'articolo 2623, primo comma, del codice civile, la sanzione pecuniaria da cento a centotrenta quote;

e) per il delitto di falso in prospetto, previsto dall'articolo 2623, secondo comma, del codice civile, la sanzione pecuniaria da duecento a trecentotrenta quote;

f) per la contravvenzione di falsità nelle relazioni o nelle comunicazioni delle società di revisione, prevista dall'articolo 2624, primo comma, del codice civile, la sanzione pecuniaria da cento a centotrenta quote;

g) per il delitto di falsità nelle relazioni o nelle comunicazioni delle società di revisione, previsto dall'articolo 2624, secondo comma, del codice civile, la sanzione pecuniaria da duecento a quattrocento quote;

h) per il delitto di impedito controllo, previsto dall'articolo 2625, secondo comma, del codice civile, la sanzione pecuniaria da cento a centottanta quote;

i) per il delitto di formazione fittizia del capitale, previsto dall'articolo 2632 del codice civile, la sanzione pecuniaria da cento a centottanta quote;

l) per il delitto di indebita restituzione dei conferimenti, previsto dall'articolo 2626 del codice civile, la sanzione pecuniaria da cento a centottanta quote;

m) per la contravvenzione di illegale ripartizione degli utili e delle riserve, prevista dall'articolo 2627 del codice civile, la sanzione pecuniaria da cento a centotrenta quote;

n) per il delitto di illecite operazioni sulle azioni o quote sociali o della società controllante, previsto dall'articolo 2628 del codice civile, la sanzione pecuniaria da cento a centotrenta quote;

o) per il delitto di operazioni in pregiudizio dei creditori, previsto dall'articolo 2629 del codice civile, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a trecentotrenta quote;

p) per il delitto di indebita ripartizione dei beni sociali da parte dei liquidatori, previsto dall'articolo 2633 del codice civile, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a trecentotrenta quote;

q) per il delitto di illecita influenza sull'assemblea, previsto dall'articolo 2636 del codice civile, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a trecentotrenta quote;

r) per il delitto di aggio, previsto dall'articolo 2637 del codice civile e per il delitto di omessa comunicazione del conflitto d'interessi previsto dall'articolo 2629-bis del codice civile, la sanzione pecuniaria da duecento a cinquecento quote ⁽³⁾;

s) per i delitti di ostacolo all'esercizio delle funzioni delle autorità pubbliche di vigilanza, previsti dall'articolo 2638, primo e secondo comma, del codice civile, la sanzione pecuniaria da duecento a quattrocento quote;

3. Se, in seguito alla commissione dei reati di cui al comma 1, l'ente ha conseguito un profitto di rilevante entità, la sanzione pecuniaria è aumentata di un terzo.

⁽¹⁾ Articolo inserito dall'articolo 3 del D.Lgs. 11 aprile 2002, n. 61.

⁽²⁾ A norma dell'articolo 39, comma 5 della Legge 28 dicembre 2005, n. 262 le pene pecuniarie previste dal presente articolo sono raddoppiate.

⁽³⁾ Lettera modificata dall'articolo 31 della Legge 28 dicembre 2005, n. 262.

Art. 25 quater

Delitti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico ⁽¹⁾

1. In relazione alla commissione dei delitti aventi finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, previsti dal codice penale e dalle leggi speciali, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

a) se il delitto è punito con la pena della reclusione inferiore a dieci anni, la sanzione pecuniaria da duecento a settecento quote;

b) se il delitto è punito con la pena della reclusione non inferiore a dieci anni o con l'ergastolo, la sanzione pecuniaria da quattrocento a mille quote.

2. Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nel comma 1, si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non inferiore ad un anno.

3. Se l'ente o una sua unità organizzativa viene stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati indicati nel comma 1, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'articolo 16, comma 3.

4. Le disposizioni dei commi 1, 2 e 3 si applicano altresì in relazione alla commissione di delitti, diversi da quelli indicati nel comma 1, che siano comunque stati posti in essere in violazione di quanto previsto dall'articolo 2 della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo fatta a New York il 9 dicembre 1999.

⁽¹⁾ Articolo inserito dall'articolo 3 della Legge 14 gennaio 2003, n. 7.

Art. 25 quater

Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili ⁽¹⁾

1. In relazione alla commissione dei delitti di cui all'articolo 583-*bis* del codice penale si applicano all'ente, nella cui struttura è commesso il delitto, la sanzione pecuniaria da 300 a 700 quote e le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non inferiore ad un anno. Nel caso in cui si tratti di un ente privato accreditato è altresì revocato l'accreditamento.

2. Se l'ente o una sua unità organizzativa viene stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei delitti indicati al comma 1, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'articolo 16, comma 3.

⁽¹⁾ Articolo inserito dall'articolo 3 della Legge 9 gennaio 2006, n. 7.

Art. 25 quinquies

Delitti contro la personalità individuale ⁽¹⁾

1. In relazione alla commissione dei delitti previsti dalla sezione I del capo III del titolo XII del libro II del codice penale si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

a) per i delitti di cui agli articoli 600, 601 e 602, la sanzione pecuniaria da quattrocento a mille quote;

b) per i delitti di cui agli articoli 600-*bis*, primo comma, 600-*ter*, primo e secondo comma, anche se relativi al materiale pornografico di cui all'articolo 600-*quater*.1, e 600-*quinqüies*, la sanzione pecuniaria da trecento a ottocento quote ⁽²⁾;

c) per i delitti di cui agli articoli 600-*bis*, secondo comma, 600-*ter*, terzo e quarto comma, e 600-*quater*, anche se relativi al materiale pornografico di cui all'articolo 600-*quater*.1, la sanzione pecuniaria da duecento a settecento quote ⁽²⁾.

2. Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nel comma 1, lettere a) e b), si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non inferiore ad un anno.

3. Se l'ente o una sua unità organizzativa viene stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati indicati nel comma 1, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'articolo 16, comma 3.

⁽¹⁾ Articolo inserito dall'articolo 5 della Legge 11 agosto 2003, n. 228.

⁽²⁾ Lettera modificata dall'articolo 10 della Legge 6 febbraio 2006, n. 38.

Art. 25 *sexies*

Abusi di mercato ⁽¹⁾

1. In relazione ai reati di abuso di informazioni privilegiate e di manipolazione del mercato previsti dalla parte V, titolo I-*bis*, capo II, del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da quattrocento a mille quote.

2. Se, in seguito alla commissione dei reati di cui al comma 1, il prodotto o il profitto conseguito dall'ente è di rilevante entità, la sanzione è aumentata fino a dieci volte tale prodotto o profitto.

⁽¹⁾ Articolo inserito dall'articolo 9 della Legge 18 aprile 2005, n. 62.

Art. 26

Delitti tentati

1. Le sanzioni pecuniarie e interdittive sono ridotte da un terzo alla metà in relazione alla commissione, nelle forme del tentativo, dei delitti indicati nel presente capo del decreto.

2. L'ente non risponde quando volontariamente impedisce il compimento dell'azione o la realizzazione dell'evento.

CAPO II
RESPONSABILITÀ PATRIMONIALE
E VICENDE MODIFICATIVE DELL'ENTE

SEZIONE I

*Responsabilità patrimoniale dell'ente***Art. 27****Responsabilità patrimoniale dell'ente**

1. Dell'obbligazione per il pagamento della sanzione pecuniaria risponde soltanto l'ente con il suo patrimonio o con il fondo comune.

2. I crediti dello Stato derivanti degli illeciti amministrativi dell'ente relativi a reati hanno privilegio secondo le disposizioni del codice di procedura penale sui crediti dipendenti da reato. A tale fine, la sanzione pecuniaria si intende equiparata alla pena pecuniaria.

SEZIONE II

*Vicende modificative dell'ente***Art. 28****Trasformazione dell'ente**

1. Nel caso di trasformazione dell'ente, resta ferma la responsabilità per i reati commessi anteriormente alla data in cui la trasformazione ha avuto effetto.

Art. 29**Fusione dell'ente**

1. Nel caso di fusione, anche per incorporazione, l'ente che ne risulta risponde dei reati dei quali erano responsabili gli enti partecipanti alla fusione.

Art. 30**Scissione dell'ente**

1. Nel caso di scissione parziale, resta ferma la responsabilità dell'ente scisso per i reati commessi anteriormente alla data in cui la scissione ha avuto effetto, salvo quanto previsto dal comma 3.

2. Gli enti beneficiari della scissione, sia totale che parziale, sono solidalmente obbligati al pagamento delle sanzioni pecuniarie dovute dall'ente scisso per i reati commessi anteriormente alla data dalla quale la scissione ha avuto effetto. L'obbligo è limitato al valore effettivo del patrimonio netto trasferito al singolo ente, salvo che si tratti di ente al quale è stato trasferito, anche in parte il ramo di attività nell'ambito del quale è stato commesso il reato.

3. Le sanzioni interdittive relative ai reati indicati nel comma 2, si applicano agli enti cui

è rimasto o è stato trasferito, anche in parte, il ramo di attività nell'ambito del quale il reato è stato commesso.

Art. 31

Determinazione delle sanzioni nel caso di fusione o scissione

1. Se la fusione o la scissione è avvenuta prima della conclusione del giudizio, il giudice, nella commisurazione della sanzione pecuniaria a norma dell'articolo 11, comma 2, tiene conto delle condizioni economiche e patrimoniali dell'ente originariamente responsabile.

2. Salvo quanto previsto dall'articolo 17, l'ente risultante dalla fusione e l'ente al quale, nel caso di scissione, è applicabile la sanzione interdittiva possono chiedere al giudice la sostituzione della medesima con la sanzione pecuniaria, qualora, a seguito della fusione o della scissione, si sia realizzata la condizione prevista dalla lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 17, e ricorrano le ulteriori condizioni di cui alle lettere *a*) e *c*) del medesimo articolo.

3. Se accoglie la richiesta, il giudice, nel pronunciare sentenza di condanna, sostituisce la sanzione interdittiva con una sanzione pecuniaria di ammontare pari da una a due volte quello della sanzione pecuniaria inflitta all'ente in relazione al medesimo reato.

4. Resta salva la facoltà dell'ente, anche nei casi di fusione o scissione successiva alla conclusione del giudizio, di chiedere la conversione della sanzione interdittiva in sanzione pecuniaria.

Art. 32

Rilevanza della fusione o della scissione ai fini della reiterazione

1. Nei casi di responsabilità dell'ente risultante dalla fusione o beneficiario della scissione per reati commessi successivamente alla data dalla quale la fusione o la scissione ha avuto effetto, il giudice può ritenere la reiterazione, a norma dell'articolo 20, anche in rapporto a condanne pronunciate nei confronti degli enti partecipanti alla fusione o dell'ente scisso per reati commessi anteriormente a tale data.

2. A tale fine, il giudice tiene conto della natura delle violazioni e dell'attività nell'ambito della quale sono state commesse nonché delle caratteristiche della fusione o della scissione.

3. Rispetto agli enti beneficiari della scissione, la reiterazione può essere ritenuta, a norma dei commi 1 e 2, solo se ad essi è stato trasferito, anche in parte, il ramo di attività nell'ambito del quale è stato commesso il reato per cui è stata pronunciata condanna nei confronti dell'ente scisso.

Art. 33

Cessione di azienda

1. Nel caso di cessione dell'azienda nella cui attività è stato commesso il reato, il cessionario è solidalmente obbligato, salvo il beneficio della preventiva escussione dell'ente cedente e nei limiti del valore dell'azienda, al pagamento della sanzione pecuniaria.

2. L'obbligazione del cessionario è limitata alle sanzioni pecuniarie che risultano dai libri contabili obbligatori, ovvero dovute per illeciti amministrativi dei quali egli era comunque a conoscenza.

3. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche nel caso di conferimento di azienda.

CAPO III

PROCEDIMENTO DI ACCERTAMENTO E DI APPLICAZIONE
DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE

SEZIONE I

*Disposizioni generali***Art. 34****Disposizioni processuali applicabili**

1. Per il procedimento relativo agli illeciti amministrativi dipendenti da reato, si osservano le norme di questo capo nonché, in quanto compatibili, le disposizioni del codice di procedura penale e del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271.

Art. 35**Estensione della disciplina relativa all'imputato**

1. All'ente si applicano le disposizioni processuali relative all'imputato, in quanto compatibili.

SEZIONE II

*Soggetti, giurisdizione e competenza***Art. 36****Attribuzioni del giudice penale**

1. La competenza a conoscere gli illeciti amministrativi dell'ente appartiene al giudice penale competente per i reati dai quali gli stessi dipendono.

2. Per il procedimento di accertamento dell'illecito amministrativo dell'ente si osservano le disposizioni sulla composizione del tribunale e le disposizioni processuali collegate relative ai reati dai quali l'illecito amministrativo dipende.

Art. 37**Casi di improcedibilità**

1. Non si procede all'accertamento dell'illecito amministrativo dell'ente quando l'azione penale non può essere iniziata o proseguita nei confronti dell'autore del reato per la mancanza di una condizione di procedibilità.

Art. 38**Riunione e separazione dei procedimenti**

1. Il procedimento per l'illecito amministrativo dell'ente è riunito al procedimento penale instaurato nei confronti dell'autore del reato da cui l'illecito dipende.

2. Si procede separatamente per l'illecito amministrativo dell'ente soltanto quando:
 - a) è stata ordinata la sospensione del procedimento ai sensi dell'articolo 71 del codice di procedura penale;
 - b) il procedimento è stato definito con il giudizio abbreviato o con l'applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, ovvero è stato emesso il decreto penale di condanna;
 - c) l'osservanza delle disposizioni processuali lo rende necessario.

Art. 39

Rappresentanza dell'ente

1. L'ente partecipa al procedimento penale con il proprio rappresentante legale, salvo che questi sia imputato del reato da cui dipende l'illecito amministrativo.
2. L'ente che intende partecipare al procedimento si costituisce depositando nella cancelleria dell'autorità giudiziaria procedente una dichiarazione contenente a pena di inammissibilità:
 - a) la denominazione dell'ente e le generalità del suo legale rappresentante;
 - b) il nome ed il cognome del difensore e l'indicazione della procura;
 - c) la sottoscrizione del difensore;
 - d) la dichiarazione o l'elezione di domicilio.
3. La procura, conferita nelle forme previste dall'articolo 100, comma 1, del codice di procedura penale, è depositata nella segreteria del pubblico ministero o nella cancelleria del giudice ovvero è presentata in udienza unitamente alla dichiarazione di cui al comma 2.
4. Quando non compare il legale rappresentante, l'ente costituito è rappresentato dal difensore.

Art. 40

Difensore di ufficio

1. L'ente che non ha nominato un difensore di fiducia o ne è rimasto privo è assistito da un difensore di ufficio.

Art. 41

Contumacia dell'ente

1. L'ente che non si costituisce nel processo è dichiarato contumace.

Art. 42

Vicende modificative dell'ente nel corso del processo

1. Nel caso di trasformazione, di fusione o di scissione dell'ente originariamente responsabile, il procedimento prosegue nei confronti degli enti risultanti da tali vicende modificative o beneficiari della scissione, che partecipano al processo, nello stato in cui lo stesso si trova, depositando la dichiarazione di cui all'articolo 39, comma 2.

Art. 43**Notificazioni all'ente**

1. Per la prima notificazione all'ente si osservano le disposizioni dell'articolo 154, comma 3, del codice di procedura penale.
2. Sono comunque valide le notificazioni eseguite mediante consegna al legale rappresentante, anche se imputato del reato da cui dipende l'illecito amministrativo.
3. Se l'ente ha dichiarato o eletto domicilio nella dichiarazione di cui all'articolo 39 o in altro atto comunicato all'autorità giudiziaria, le notificazioni sono eseguite ai sensi dell'articolo 161 del codice di procedura penale.
4. Se non è possibile eseguire le notificazioni nei modi previsti dai commi precedenti, l'autorità giudiziaria dispone nuove ricerche. Qualora le ricerche non diano esito positivo, il giudice, su richiesta del pubblico ministero, sospende il procedimento.

SEZIONE III

*Prove***Art. 44****Incompatibilità con l'ufficio di testimone**

1. Non può essere assunta come testimone:
 - a) *la persona imputata del reato da cui dipende l'illecito amministrativo;*
 - b) la persona che rappresenta l'ente indicata nella dichiarazione di cui all'articolo 39, comma 2, e che rivestiva tale funzione anche al momento della commissione del reato.
2. Nel caso di incompatibilità la persona che rappresenta l'ente può essere interrogata ed esaminata nelle forme, con i limiti e con gli effetti previsti per l'interrogatorio e per l'esame della persona imputata in un procedimento connesso.

SEZIONE IV

*Misure cautelari***Art. 45****Applicazione delle misure cautelari**

1. Quando sussistono gravi indizi per ritenere la sussistenza della responsabilità dell'ente per un illecito amministrativo dipendente da reato e vi sono fondati e specifici elementi che fanno ritenere concreto il pericolo che vengano commessi illeciti della stessa indole di quello per cui si procede, il pubblico ministero può richiedere l'applicazione quale misura cautelare di una delle sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, presentando al giudice gli elementi su cui la richiesta si fonda, compresi quelli a favore dell'ente e le eventuali deduzioni e memorie difensive già depositate.
2. Sulla richiesta il giudice provvede con ordinanza, in cui indica anche le modalità applicative della misura. Si osservano le disposizioni dell'articolo 292 del codice di procedura penale.

3. In luogo della misura cautelare interdittiva, il giudice può nominare un commissario giudiziale a norma dell'articolo 15 per un periodo pari alla durata della misura che sarebbe stata applicata.

Art. 46

Criteria di scelta delle misure

1. Nel disporre le misure cautelari, il giudice tiene conto della specifica idoneità di ciascuna in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto.

2. Ogni misura cautelare deve essere proporzionata all'entità del fatto e alla sanzione che si ritiene possa essere applicata all'ente.

3. L'interdizione dall'esercizio dell'attività può essere disposta in via cautelare soltanto quando ogni altra misura risulti inadeguata.

4. Le misure cautelari non possono essere applicate congiuntamente.

Art. 47

Giudice competente e procedimento di applicazione

1. Sull'applicazione e sulla revoca delle misure cautelari nonché sulle modifiche delle loro modalità esecutive, provvede il giudice che procede. Nel corso delle indagini provvede il giudice per le indagini preliminari. Si applicano altresì le disposizioni di cui all'articolo 91 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271.

2. Se la richiesta di applicazione della misura cautelare è presentata fuori udienza, il giudice fissa la data dell'udienza e ne fa dare avviso al pubblico ministero, all'ente e ai difensori. L'ente e i difensori sono altresì avvisati che, presso la cancelleria del giudice, possono esaminare la richiesta dal pubblico ministero e gli elementi sui quali la stessa si fonda.

3. Nell'udienza prevista dal comma 2, si osservano le forme dell'articolo 127, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 10, del codice di procedura penale; i termini previsti ai commi 1 e 2 del medesimo articolo sono ridotti rispettivamente a cinque e a tre giorni. Tra il deposito della richiesta e la data dell'udienza non può intercorrere un termine superiore a quindici giorni.

Art. 48

Adempimenti esecutivi

1. L'ordinanza che dispone l'applicazione di una misura cautelare è notificata all'ente a cura del pubblico ministero.

Art. 49

Sospensione delle misure cautelari

1. Le misure cautelari possono essere sospese se l'ente chiede di poter realizzare gli adempimenti cui la legge condiziona l'esclusione di sanzioni interdittive a norma dell'articolo 17. In tal caso, il giudice, sentito il pubblico ministero, se ritiene di accogliere la richiesta, determina una somma di denaro a titolo di cauzione, dispone la sospensione della misura e indica il termine per la realizzazione delle condotte riparatorie di cui al medesimo articolo 17.

2. La cauzione consiste nel deposito presso la Cassa delle ammende di una somma di denaro che non può comunque essere inferiore alla metà della sanzione pecuniaria minima prevista per l'illecito per cui si procede. In luogo del deposito, è ammessa la prestazione di una garanzia mediante ipoteca o fideiussione solidale.

3. Nel caso di mancata, incompleta o inefficace esecuzione delle attività nel termine fissato, la misura cautelare viene ripristinata e la somma depositata o per la quale è stata data garanzia è devoluta alla Cassa delle ammende.

4. Se si realizzano le condizioni di cui all'articolo 17 il giudice revoca la misura cautelare e ordina la restituzione della somma depositata o la cancellazione dell'ipoteca; la fideiussione prestata si estingue.

Art. 50

Revoca e sostituzione delle misure cautelari

1. Le misure cautelari sono revocate anche d'ufficio quando risultano mancanti, anche per fatti sopravvenuti, le condizioni di applicabilità previste dall'articolo 45 ovvero quando ricorrono le ipotesi previste dall'articolo 17.

2. Quando le esigenze cautelari risultano attenuate ovvero la misura applicata non appare più proporzionata all'entità del fatto o alla sanzione che si ritiene possa essere applicata in via definitiva, il giudice, su richiesta del pubblico ministero o dell'ente, sostituisce la misura con un'altra meno grave ovvero ne dispone l'applicazione con modalità meno gravose, anche stabilendo una minore durata.

Art. 51

Durata massima delle misure cautelari

1. Nel disporre le misure cautelari il giudice ne determina la durata, che non può superare la metà del termine massimo indicato dall'articolo 13, comma 2.

2. Dopo la sentenza di condanna di primo grado, la durata della misura cautelare può avere la stessa durata della corrispondente sanzione applicata con la medesima sentenza. In ogni caso, la durata della misura cautelare non può superare i due terzi del termine massimo indicato dall'articolo 13, comma 2.

3. Il termine di durata delle misure cautelari decorre dalla data della notifica dell'ordinanza.

4. La durata delle misure cautelari è computata nella durata delle sanzioni applicate in via definitiva.

Art. 52

Impugnazione dei provvedimenti che applicano le misure cautelari

1. Il pubblico ministero e l'ente, per mezzo del suo difensore, possono proporre appello contro tutti i provvedimenti in materia di misure cautelari, indicandone contestualmente i motivi. Si osservano le disposizioni di cui all'articolo 322-bis, commi 1-bis e 2, del codice di procedura penale.

2. Contro il provvedimento emesso a norma del comma 1, il pubblico ministero e l'ente, per mezzo del suo difensore, possono proporre ricorso per cassazione per violazione di legge. Si osservano le disposizioni di cui all'articolo 325 del codice di procedura penale.

Art. 53**Sequestro preventivo**

1. Il giudice può disporre il sequestro delle cose di cui è consentita la confisca a norma dell'articolo 19. Si osservano le disposizioni di cui agli articoli 321, commi 3, 3-bis e 3-ter, 322, 322-bis e 323 del codice di procedura penale, in quanto applicabili.

Art. 54**Sequestro conservativo**

1. Se vi è fondata ragione di ritenere che manchino o si disperdano le garanzie per il pagamento della sanzione pecuniaria, delle spese del procedimento e di ogni altra somma dovuta all'erario dello Stato, il pubblico ministero, in ogni stato e grado del processo di merito, chiede il sequestro conservativo dei beni mobili e immobili dell'ente o delle somme o cose allo stesso dovute. Si osservano le disposizioni di cui agli articoli 316, comma 4, 317, 318, 319 e 320 del codice di procedura penale, in quanto applicabili.

SEZIONE V

*Indagini preliminari e udienza preliminare***Art. 55****Annotazione dell'illecito amministrativo**

1. Il pubblico ministero che acquisisce la notizia dell'illecito amministrativo dipendente da reato commesso dall'ente annota immediatamente, nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale, gli elementi identificativi dell'ente unitamente, ove possibile, alle generalità del suo legale rappresentante nonché il reato da cui dipende l'illecito.

2. L'annotazione di cui al comma 1 è comunicata all'ente o al suo difensore che ne faccia richiesta negli stessi limiti in cui è consentita la comunicazione delle iscrizioni della notizia di reato alla persona alla quale il reato è attribuito.

Art. 56**Termine per l'accertamento dell'illecito amministrativo nelle indagini preliminari**

1. Il pubblico ministero procede all'accertamento dell'illecito amministrativo negli stessi termini previsti per le indagini preliminari relative al reato da cui dipende l'illecito stesso.

2. Il termine per l'accertamento dell'illecito amministrativo a carico dell'ente decorre dalla annotazione prevista dall'articolo 55.

Art. 57**Informazione di garanzia**

1. L'informazione di garanzia inviata all'ente deve contenere l'invito a dichiarare ovvero eleggere domicilio per le notificazioni nonché l'avvertimento che per partecipare al procedimento deve depositare la dichiarazione di cui all'articolo 39, comma 2.

Art. 58**Archiviazione**

1. Se non procede alla contestazione dell'illecito amministrativo a norma dell'articolo 59, il pubblico ministero emette decreto motivato di archiviazione degli atti, comunicandolo al procuratore generale presso la corte d'appello. Il procuratore generale può svolgere gli accertamenti indispensabili e, qualora ritenga ne ricorrano le condizioni, contesta all'ente le violazioni amministrative conseguenti al reato entro sei mesi dalla comunicazione.

Art. 59**Contestazione dell'illecito amministrativo**

1. Quando non dispone l'archiviazione, il pubblico ministero contesta all'ente l'illecito amministrativo dipendente dal reato. La contestazione dell'illecito è contenuta in uno degli atti indicati dall'articolo 405, comma 1, del codice di procedura penale.

2. La contestazione contiene gli elementi identificativi dell'ente, l'enunciazione, in forma chiara e precisa, del fatto che può comportare l'applicazione delle sanzioni amministrative, con l'indicazione del reato da cui l'illecito dipende e dei relativi articoli di legge e delle fonti di prova.

Art. 60**Decadenza dalla contestazione**

1. Non può procedersi alla contestazione di cui all'articolo 59 quando il reato da cui dipende l'illecito amministrativo dell'ente è estinto per prescrizione.

Art. 61**Provvedimenti emessi nell'udienza preliminare**

1. Il giudice dell'udienza preliminare pronuncia sentenza di non luogo a procedere nei casi di estinzione o di improcedibilità della sanzione amministrativa, ovvero quando l'illecito stesso non sussiste o gli elementi acquisiti risultano insufficienti, contraddittori o comunque non idonei a sostenere in giudizio la responsabilità dell'ente. Si applicano le disposizioni dell'articolo 426 del codice di procedura penale.

2. Il decreto che, a seguito dell'udienza preliminare, dispone il giudizio nei confronti dell'ente, contiene, a pena di nullità, la contestazione dell'illecito amministrativo dipendente dal reato, con l'enunciazione, in forma chiara e precisa, del fatto che può comportare l'applicazione delle sanzioni e l'indicazione del reato da cui l'illecito dipende e dei relativi articoli di legge e delle fonti di prova nonché gli elementi identificativi dell'ente.

SEZIONE VI

*Procedimenti speciali***Art. 62****Giudizio abbreviato**

1. Per il giudizio abbreviato si osservano le disposizioni del titolo I del libro sesto del codice di procedura penale, in quanto applicabili.

2. Se manca l'udienza preliminare, si applicano, secondo i casi, le disposizioni degli articoli 555, comma 2, 557 e 558, comma 8.

3. La riduzione di cui all'articolo 442, comma 2, del codice di procedura penale è operata sulla durata della sanzione interdittiva e sull'ammontare della sanzione pecuniaria.

4. In ogni caso, il giudizio abbreviato non è ammesso quando per l'illecito amministrativo è prevista l'applicazione di una sanzione interdittiva in via definitiva.

Art. 63**Applicazione della sanzione su richiesta**

1. L'applicazione all'ente della sanzione su richiesta è ammessa se il giudizio nei confronti dell'imputato è definito ovvero definibile a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale nonché in tutti i casi in cui per l'illecito amministrativo è prevista la sola sanzione pecuniaria. Si osservano le disposizioni di cui al titolo II del libro sesto del codice di procedura penale, in quanto applicabili.

2. Nei casi in cui è applicabile la sanzione su richiesta, la riduzione di cui all'articolo 444, comma 1, del codice di procedura penale è operata sulla durata della sanzione interdittiva e sull'ammontare della sanzione pecuniaria.

3. Il giudice, se ritiene che debba essere applicata una sanzione interdittiva in via definitiva, rigetta la richiesta.

Art. 64**Procedimento per decreto**

1. Il pubblico ministero, quando ritiene che si debba applicare la sola sanzione pecuniaria, può presentare al giudice per le indagini preliminari, entro sei mesi dalla data dell'annotazione dell'illecito amministrativo nel registro di cui all'articolo 55 e previa trasmissione del fascicolo, richiesta motivata di emissione del decreto di applicazione della sanzione pecuniaria, indicandone la misura.

2. Il pubblico ministero può chiedere l'applicazione di una sanzione pecuniaria diminuita sino alla metà rispetto al minimo dell'importo applicabile.

3. Il giudice, quando non accoglie la richiesta, se non deve pronunciare sentenza di esclusione della responsabilità dell'ente, restituisce gli atti al pubblico ministero.

4. Si osservano le disposizioni del titolo V del libro sesto e dell'articolo 557 del codice di procedura penale, in quanto compatibili.

SEZIONE VII

*Giudizio***Art. 65****Termine per provvedere alla riparazione delle conseguenze del reato**

1. Prima dell'apertura del dibattimento di primo grado, il giudice può disporre la sospensione del processo se l'ente chiede di provvedere alle attività di cui all'articolo 17 e dimostra di essere stato nell'impossibilità di effettuarle prima. In tal caso, il giudice, se ritiene di accogliere la richiesta, determina una somma di denaro a titolo di cauzione. Si osservano le disposizioni di cui all'articolo 49.

Art. 66**Sentenza di esclusione della responsabilità dell'ente**

1. Se l'illecito amministrativo contestato all'ente non sussiste, il giudice lo dichiara con sentenza, indicandone la causa nel dispositivo. Allo stesso modo procede quando manca, è insufficiente o è contraddittoria la prova dell'illecito amministrativo.

Art. 67**Sentenza di non doversi procedere**

1. Il giudice pronuncia sentenza di non doversi procedere nei casi previsti dall'articolo 60 e quando la sanzione è estinta per prescrizione.

Art. 68**Provvedimenti sulle misure cautelari**

1. Quando pronuncia una delle sentenze di cui agli articoli 66 e 67, il giudice dichiara la cessazione delle misure cautelari eventualmente disposte.

Art. 69**Sentenza di condanna**

1. Se l'ente risulta responsabile dell'illecito amministrativo contestato il giudice applica le sanzioni previste dalla legge e lo condanna al pagamento delle spese processuali.

2. In caso di applicazione delle sanzioni interdittive la sentenza deve sempre indicare l'attività o le strutture oggetto della sanzione.

Art. 70**Sentenza in caso di vicende modificative dell'ente**

1. Nel caso di trasformazione, fusione o scissione dell'ente responsabile, il giudice dà atto nel dispositivo che la sentenza è pronunciata nei confronti degli enti risultanti dalla tra-

sformazione o fusione ovvero beneficiari della scissione, indicando l'ente originariamente responsabile.

2. La sentenza pronunciata nei confronti dell'ente originariamente responsabile ha comunque effetto anche nei confronti degli enti indicati nel comma 1.

SEZIONE VIII

Impugnazioni

Art. 71

Impugnazioni delle sentenze relative alla responsabilità amministrativa dell'ente

1. Contro la sentenza che applica sanzioni amministrative diverse da quelle interdittive l'ente può proporre impugnazione nei casi e nei modi stabiliti per l'imputato del reato dal quale dipende l'illecito amministrativo.

2. Contro la sentenza che applica una o più sanzioni interdittive, l'ente può sempre proporre appello anche se questo non è ammesso per l'imputato del reato dal quale dipende l'illecito amministrativo.

3. Contro la sentenza che riguarda l'illecito amministrativo il pubblico ministero può proporre le stesse impugnazioni consentite per il reato da cui l'illecito amministrativo dipende.

Art. 72

Estensione delle impugnazioni

1. Le impugnazioni proposte dall'imputato del reato da cui dipende l'illecito amministrativo e dall'ente, giovane, rispettivamente, all'ente e all'imputato, purché non fondate su motivi esclusivamente personali.

Art. 73

Revisione delle sentenze

1. Alle sentenze pronunciate nei confronti dell'ente si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del titolo IV del libro nono del codice di procedura penale ad eccezione degli articoli 643, 644, 645, 646 e 647.

SEZIONE IX

Esecuzione

Art. 74

Giudice dell'esecuzione

1. Competente a conoscere dell'esecuzione delle sanzioni amministrative dipendenti da reato è il giudice indicato nell'articolo 665 del codice di procedura penale.

2. Il giudice indicato nel comma 1 è pure competente per i provvedimenti relativi:
 - a) alla cessazione dell'esecuzione delle sanzioni nei casi previsti dall'articolo 3;
 - b) alla cessazione dell'esecuzione nei casi di estinzione del reato per amnistia;
 - c) alla determinazione della sanzione amministrativa applicabile nei casi previsti dall'articolo 21, commi 1 e 2;
 - d) alla confisca e alla restituzione delle cose sequestrate.
3. Nel procedimento di esecuzione si osservano le disposizioni di cui all'articolo 666 del codice di procedura penale, in quanto applicabili. Nei casi previsti dal comma 2, lettere b) e d) si osservano le disposizioni di cui all'articolo 667, comma 4, del codice di procedura penale.
4. Quando è applicata l'interdizione dall'esercizio dell'attività, il giudice, su richiesta dell'ente, può autorizzare il compimento di atti di gestione ordinaria che non comportino la prosecuzione dell'attività interdetta. Si osservano le disposizioni di cui all'articolo 667, comma 4, del codice di procedura penale.

Art. 75

Esecuzione delle sanzioni pecuniarie

(*Omissis*) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Articolo abrogato dall'art. 299, d.p.r. 30 maggio 2002, n. 115, a decorrere dal 1° luglio 2002.

Art. 76

Pubblicazione della sentenza applicativa della condanna

1. La pubblicazione della sentenza di condanna è eseguita a spese dell'ente nei cui confronti è stata applicata la sanzione. Si osservano le disposizioni di cui all'articolo 694, commi 2, 3 e 4, del codice di procedura penale.

Art. 77

Esecuzione delle sanzioni interdittive

1. L'estratto della sentenza che ha disposto l'applicazione di una sanzione interdittiva è notificata all'ente a cura del pubblico ministero.
2. Ai fini della decorrenza del termine di durata delle sanzioni interdittive si ha riguardo alla data della notificazione.

Art. 78

Conversione delle sanzioni interdittive

1. L'ente che ha posto in essere tardivamente le condotte di cui all'articolo 17, entro venti giorni dalla notifica dell'estratto della sentenza, può richiedere la conversione della sanzione amministrativa interdittiva in sanzione pecuniaria.
2. La richiesta è presentata al giudice dell'esecuzione e deve contenere la documentazione attestante l'avvenuta esecuzione degli adempimenti di cui all'articolo 17.
3. Entro dieci giorni dalla presentazione della richiesta, il giudice fissa l'udienza in camera di consiglio e ne fa dare avviso alle parti e ai difensori; se la richiesta non appare ma-

nifestamente infondata, il giudice può sospendere l'esecuzione della sanzione. La sospensione è disposta con decreto motivato revocabile.

4. Se accoglie la richiesta il giudice, con ordinanza, converte le sanzioni interdittive, determinando l'importo della sanzione pecuniaria in una somma non inferiore a quella già applicata in sentenza e non superiore al doppio della stessa. Nel determinare l'importo della somma il giudice tiene conto della gravità dell'illecito ritenuto in sentenza e delle ragioni che hanno determinato il tardivo adempimento delle condizioni di cui all'articolo 17.

Art. 79

Nomina del commissario giudiziale e confisca del profitto

1. Quando deve essere eseguita la sentenza che dispone la prosecuzione dell'attività dell'ente ai sensi dell'articolo 15, la nomina del commissario giudiziale è richiesta dal pubblico ministero al giudice dell'esecuzione, il quale vi provvede senza formalità.

2. Il commissario riferisce ogni tre mesi al giudice dell'esecuzione e al pubblico ministero sull'andamento della gestione e, terminato l'incarico, trasmette al giudice una relazione sull'attività svolta nella quale rende conto della gestione, indicando altresì l'entità del profitto da sottoporre a confisca e le modalità con le quali sono stati attuati i modelli organizzativi.

3. Il giudice decide sulla confisca con le forme dell'articolo 667, comma 4, del codice di procedura penale.

4. Le spese relative all'attività svolta dal commissario e al suo compenso sono a carico dell'ente.

Art. 80

Anagrafe nazionale delle sanzioni amministrative

(Omissis) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Articolo abrogato dall'articolo 52 del D.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, con effetto a decorrere dalla data prevista dall'articolo 55 del D.P.R. citato. Per le disposizioni contenute nel presente articolo vedi ora articoli 9 e 11 del D.P.R. citato.

Art. 81

Certificati dell'anagrafe

(Omissis) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Articolo abrogato dall'articolo 52 del D.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, con effetto a decorrere dalla data prevista dall'articolo 55 del D.P.R. citato. Per le disposizioni contenute nel presente articolo vedi ora articoli 30, 31 e 32 del D.P.R. citato.

Art. 82

Questioni concernenti le iscrizioni e i certificati

(Omissis) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Articolo abrogato dall'articolo 52 del D.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, con effetto a decorrere

dalla data prevista dall'articolo 55 del D.P.R. citato. Per le disposizioni contenute nel presente articolo vedi ora articolo 40 del D.P.R. citato.

Art. 83

Concorso di sanzioni

1. Nei confronti dell'ente si applicano soltanto le sanzioni interdittive stabilite nel presente decreto legislativo anche quando diverse disposizioni di legge prevedono, in conseguenza della sentenza di condanna per il reato, l'applicazione nei confronti dell'ente di sanzioni amministrative di contenuto identico o analogo.

2. Se, in conseguenza dell'illecito, all'ente è stata già applicata una sanzione amministrativa di contenuto identico o analogo a quella interdittiva prevista dal presente decreto legislativo, la durata della sanzione già sofferta è computata ai fini della determinazione della durata della sanzione amministrativa dipendente da reato.

Art. 84

Comunicazioni alle autorità di controllo o di vigilanza

1. Il provvedimento che applica misure cautelari interdittive e la sentenza irrevocabile di condanna sono comunicati, a cura della cancelleria del giudice che li ha emessi, alle autorità che esercitano il controllo o la vigilanza sull'ente.

Art. 85

Disposizioni regolamentari

1. Con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione del presente decreto legislativo, il Ministro della giustizia adotta le disposizioni regolamentari relative al procedimento di accertamento dell'illecito amministrativo che concernono:

- a) le modalità di formazione e tenuta dei fascicoli degli uffici giudiziari;
- b) *(Omissis)* ⁽¹⁾;
- c) le altre attività necessarie per l'attuazione del presente decreto legislativo.

2. Il parere del Consiglio di Stato sul regolamento previsto dal comma 1 è reso entro trenta giorni dalla richiesta.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

⁽¹⁾ Lettera abrogata dall'articolo 52 del D.P.R. 14 novembre 2002, n.313, con effetto a decorrere dalla data prevista dall'articolo 55 del D.P.R. citato.

3. MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE Circolare n. 10797 del 22 novembre 2007

DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITÀ ISPETTIVA

DIVISIONE I

Prot. 25/I/0010797

Oggetto: L. 3 agosto 2007, 123 “*Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia*” – provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale – prime istruzioni operative al personale ispettivo.

e, p.c.

Alle Direzioni regionali e provinciali del Lavoro

All'INPS

Direzione Centrale Vigilanza sulle Entrate ed Economia Sommersa

All'INAIL

Direzione Centrale rischi

Al Comando generale dell'Arma dei Carabinieri

Al Comando Carabinieri per la tutela del lavoro

All'Agenzia delle Entrate

Direzione Centrale Accertamento

Al Comando Generale della Guardia di Finanza

Alla Provincia Autonoma di Bolzano

Alla Provincia Autonoma di Trento

All'Ispettorato regionale del lavoro di Palermo

All'Ispettorato regionale del lavoro di Catania

All'Associazione Nazionale Comuni Italiani

Al Coordinamento tecnico delle Regioni

LORO SEDI

Come noto la L. n. 123/2007, oltre a di altre i principi di delega per la elaborazione di uno o più decreti legislativi “*per il riassetto e la riforma delle disposizioni vanti in materia di salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro*”, ha introdotto alcune disposizioni di immediata attuazione, in vigore dal 25 agosto p.v., fra le quali assume un particolare rilievo quella concernente il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale, già previsto dall'art. 36 bis del D.L. n. 223/2006 (conv. da L. n. 248/2006) limitatamente alle attività dell'edilizia.

Al riguardo, **in attesa di più approfonditi chiarimenti sulla disciplina del nuovo istituto, integrativi o modificativi di quanto riportato di seguito**, si ritiene comunque opportuno fornire alcune istruzioni operative al personale ispettivo al fine di uniformarne l'attività su tutto il territorio nazionale.

Ambito di applicazione

L'art. 5 della normativa in esame introduce dunque la possibilità da parte del personale ispettivo del Ministero del lavoro nonché del personale ispettivo delle AA.SS.LL., di adottare a meri fini cautelari “*provvedimenti di sospensione di un'attività imprenditoriale*”, in caso di accertate violazioni in materia di legislazione sociale e prevenzionistica.

Come già accennato, detto potere è in parte analogo a quello già previsto dall'art. 36 bis del D.L. n. 223/2006 con riferimento alle attività dell'edilizia, con l'importante novità rappresentata dalla possibilità di adottare il provvedimento interdittivo anche nelle ipotesi di reiterate e gravi violazioni in materia di sicurezza e salute del lavoro.

In primo luogo va chiarito che il provvedimento in questione trova applicazione per tutte le attività inprenditoriali che esiliano dunque dal campo di applicazione del citato art. 36 bis e quindi di fuori dell'ambito dell'edilizia.

La previsione, inoltre, fa riferimento ai soli, datori di lavoro imprenditori e, pertanto, non trova applicazione nei confronti dei soggetti che non esercitano attività di impresa.

Quanto alla individuazione della nozione di "*attività imprenditoriale*" va inoltre precisato che la stessa più propriamente è da intendersi riferita alla specifica "*unità produttiva*" rispetto alla quale, pertanto, vanno sia verificati i presupposti di applicazione del provvedimento che circoscritti gli effetti sospensivi dello stesso.

Presupposti di adozione dei provvedimenti

Per quanto attiene ai presupposti di adozione del provvedimento di sospensione comuni anche alle attività dell'edilizia – cioè all'occupazione di manodopera "in nero" in percentuale superiore al 20% dei lavoratori regolarmente occupati e di reiterate violazioni in materia di riposi e superamento dell'orario massimo settimanale di lavoro – si rinvia inizitutto a quanto già chiarito con la circ. n. 29/2006 di questo Ministero. Ad integrazione di quanto già precisato con la citata circ. n. 29/2006, si sottolinea tuttavia che nel computo della percentuale di lavoratori "in nero" va compreso anche il personale extracomunitario clandestino rispetto al quale trova peraltro applicazione la c.d. maxisanzione di cui al citato art. 36 bis della L. n. 223/2006 (cfr. ML nota 4 luglio 2007).

Rispetto invece al presupposto concernente la sussistenza di gravi e reiterate violazioni in materia di sicurezza e salute del lavoro appare necessario eliminare quanto più possibile ogni incertezza interpretativa in ordine alla loro identificazione. In tal senso si ritiene opportuno far riferimento ad un elemento di carattere oggettivo, rappresentato dalla sanzione che l'Ordinamento ricollega alla violazione riscontrata a carico dei soli datori di lavoro e dei dirigenti. Le sole disposizioni sanzionatorie a carico dei responsabili aziendali punite con le pene più gravi (sia di carattere detentivo che pecuniario) costituiscono dunque le "*gravi violazioni*" cui fa riferimento il Legislatore e la cui commissione può comportare l'emanazione del provvedimento di sospensione. Tale presupposto non è però sufficiente in quanto va necessariamente integrato con l'ulteriore requisito della "*reiterazione*" dell'illecito da intendersi come "recidiva aggravata" e cioè riferita ad una violazione necessariamente della stessa indole (violazione grave in materia di sicurezza e salute del lavoro) e commessa nei cinque anni precedenti all'ultima condotta oggetto di prescrizione obbligatoria ovvero di giudicato penale.

La verifica del requisito della reiterazione impone evidentemente uno scambio di informazioni con gli altri organi di vigilanza competenti in materia ed in particolare con le Aziende Sanitarie Locali. In tal senso, almeno in sede di prima applicazione della disciplina, appare opportuno richiedere al datore di lavoro copia dei verbali redatti da personale ispettivo delle A.A.S.S.LL. nell'ultimo quinquennio ovvero acquisire una dichiarazione sostitutiva ai sensi dell'art. 46 del D.P.R. n. 445/2000 relativa alla assenza di provvedimenti prescrittivi o di sentenze penali passate in giudicato aventi ad oggetto le ipotesi di reato in materia.

"Discrezionalità" del provvedimento

Come nella corrispondente ipotesi di cui all'art. 36 bis del D.L. n. 223/2006, la *ratio* della disposizione è quella di garantire l'integrità psicofisica dei lavoratori e tale finalità deve opportunamente guidare il personale ispettivo nell'esercizio del potere discrezionale ricono-

sciuto dalla disposizione. Si ritiene pertanto che il provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale debba essere di norma adottato ogniqualvolta si riscontri la sussistenza dei presupposti di legge, salvo valutare circostanze particolari che suggeriscano, sotto il profilo dell'opportunità, di non adottare il provvedimento in questione. In particolare, come segnalato con la citata circ. n. 29/2006, un utile criterio volto ad orientare la valutazione dell'organo di vigilanza va legato alla natura del rischio dell'attività svolta dai lavoratori irregolari, tenendo conto che il provvedimento può non essere adottato nei casi in cui l'immediata interruzione dell'attività comporti a sua volta una imminente situazione di pericolo sia per i lavoratori che per i terzi. Appare opportuno altresì non adottare il provvedimento di sospensione nel caso in cui l'interruzione dell'attività di impresa comporti un irrimediabile degrado degli impianti o delle attrezzature.

Oggetto del provvedimento di sospensione è la immediata cessazione dell'attività di impresa, ad eccezione delle sole operazioni strettamente necessarie alla eliminazione delle violazioni oggetto di accertamento.

Ottemperanza del provvedimento di sospensione

Al fini della eventuale verifica circa l'ottemperanza al provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale si ritiene opportuno che lo stesso sia trasmesso al presidio territoriale dell'Arma dei Carabinieri, alla Questura ed al Comune ove è situata l'unità produttiva oggetto di interdizione.

L'eventuale inosservanza del provvedimento di sospensione dell'attività di impresa configura l'ipotesi di reato di cui all'art. 650 c.p. il quale punisce "*chiunque non osserva un provvedimento dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico, o d'igiene*" con l'arresto sino a tre mesi o l'ammenda sino ad € 206. In tal caso, infatti, si è in presenza di un provvedimento emanato per ragioni di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori che, quale bene costituzionalmente tutelato, rientra nell'ambito della nozione di sicurezza pubblica (in tal senso Cass., sez. III, 17 novembre 1960 e Cass., sez. III, 14 febbraio 1995, n. 3375).

Prescrizione obbligatoria

Con l'adozione del provvedimento di sospensione il personale ispettivo, nella ipotesi di gravi e reiterate violazioni della disciplina prevenzionistica, deve procedere alla adozione dei provvedimenti di prescrizione obbligatoria ai sensi del D.Lgs. n. 758/1994 assegnando al contravventore anche un termine per la regolarizzazione delle violazioni accertate. Ovviamente, fermo restando il termine impartito con il provvedimento di prescrizione, il datore di lavoro potrà procedere alla immediata regolarizzazione al fine di ottenere la revoca della sospensione dell'attività di impresa.

Revoca del provvedimento

L'art. 5, comma 2, della L. n. 123/2007 stabilisce che "*è condizione per la revoca del provvedimento da parte del personale ispettivo (...):*

a) *la regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria;*

b) *l'accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di reiterate violazioni alla disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale, di cui al Decreto Legislativo 8 aprile 2003, n. 66, o di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro;*

c) *il pagamento di una sanzione amministrativa aggiuntiva, rispetto a quella di cui al comma 3, pari ad un quinto delle sanzioni amministrative complessivamente irrogate*".

Quanto al primo presupposto occorre chiarire che per la regolarizzazione dei lavoratori “in nero”, oltre alla registrazione degli stessi sui libri obbligatoria ed all’eventuale versamento dei relativi contributi previdenziali ed assicurativi (ove sia scaduto il periodo di paga), è necessaria anche l’ottemperanza agli obblighi più immediati di natura prevenzionistica di cui al D.Lgs. n. 626/1994 con specifico riferimento almeno alla sorveglianza sanitaria (ove ne sussistano i presupposti) e alla formazione ed informazione sui pericoli legati all’attività svolta nonché alla fornitura degli eventuali dispositivi di protezione individuale.

A tal proposito, si coglie l’occasione per ricordare al personale ispettivo – come già indicato dalla circ. n. 29/2006 – che ogniqualvolta venga accertata la presenza di manodopera “in nero” e sussistano obblighi di natura prevenzionistica in relazione all’attività svolta, si configurano nella quasi totalità dei casi violazioni punite penalmente (ad es. con riferimento all’omessa sorveglianza sanitaria e alla mancata formazione ed informazione), in relazione alle quali il predetto personale ispettivo dovrà impartire la relativa prescrizione obbligatoria e verificarne successivamente l’ottemperanza.

Per quanto invece concerne il “*ripristino delle regolari condizioni di lavoro*” nelle ipotesi di violazioni in materia di tempi di lavoro e di riposi, considerata la finalità di tutela della integrità psicofisica dei lavoratori presidiata da tali istituti, si ritiene che detta regolarizzazione – anche in riferimento alla sospensione dei lavori nell’ambito dei cantieri edili – presupponga la fruizione di eventuali riposi compensativi o, almeno, nei casi in cui non sia immediatamente possibile tale fruizione, la programmazione degli stessi entro un arco temporale congruo; detta programmazione dovrà essere trasmessa unitamente all’istanza di revoca del provvedimento di sospensione alla Direzione provinciale del lavoro competente.

In ambedue i casi indicati la revoca del provvedimento è altresì subordinata al pagamento di una sanzione amministrativa “*aggiuntiva*” rispetto alle sanzioni complessivamente irrogare (non soltanto riferite all’occupazione di lavoratori “in nero” e alle violazioni in materia di tempi di lavoro). Al riguardo va chiarito che la quantificazione dell’importo sanzionatorio dovrà avvenire con riferimento **alle sole sanzioni immediatamente accertate**.

Dal punto di vista operativo, pertanto, il personale ispettivo dovrà quantificare l’importo totale delle sanzioni in misura ridotta (art. 16 L. n. 689/1981) accertate e quindi indicare nel provvedimento di sospensione la somma di un quinto di tale importo da versare al Fondo per l’occupazione così come stabilito dal comma 4 della disposizione in esame (codice tributo 698T).

Ai fini della revoca del provvedimento di sospensione, pertanto, non risulta necessario l’immediato pagamento delle restanti sanzioni amministrative e civili che seguiranno l’ordinario *iter* procedimentale.

Ove il provvedimento di sospensione sia intervenuto per la violazione della normativa prevenzionistica, inoltre, la revoca dello stesso può aversi con la verifica della regolarizzazione delle violazioni accertate, senza necessariamente attendere anche il pagamento dell’importo della somma dovuta a seguito di prescrizione obbligatoria ai sensi della L. n. 758/1994 in quanto ciò che rileva è la mera reintegrazione dell’ordine giuridico violato.

È appena il caso di ricordare che il pagamento della sanzione aggiuntiva costituisce condizione imprescindibile per la revoca del provvedimento di sospensione anche nelle ipotesi in cui lo stesso sia adottato nell’ambito delle attività dell’edilizia, considerata la modifica apportata al comma 2 dell’art. 36 *bis* D.L. n. 223/2006 da parte della comma 5 della normativa in esame.

Impugnazione del provvedimento di sospensione

Un’ultima osservazione attiene alla possibilità di impugnare il provvedimento cautelare in sede amministrativa. Al riguardo, come già chiarito con la più volte citata circ. n. 29/2006,

sembra potersi ammettere un ricorso di natura gerarchica alle Direzioni regionali del lavoro territorialmente competenti, secondo quanto stabilito in via generale dal D.P.R. n. 1199 del 1971. Resta comunque inalterata la possibilità della Direzione provinciale del lavoro, di revocare il provvedimento di sospensione in via di autotutela, ai sensi degli artt. 21 *quinquies* e 21 *nonies* della L. n. 241/1990.

IL DIRIGENTE
(Dott. PAOLO PENNESI)

PROVVEDIMENTO DI SOSPENSIONE DELLA ATTIVITÀ IMPRENDITORIALE

(art. 5, comma 1, legge 3 agosto 2007, n. 123)

L'anno il giorno del mese di alle ore, i/il sottoscritti/o ufficiale di polizia giudiziaria Ispettori del Lavoro/Addetti alla vigilanza, addetti/o al Servizio Ispezione Lavoro/Nucleo Carabinieri Ispettorato del Lavoro della intestata Direzione Provinciale del Lavoro, in occasione delle indagini compiute a seguito della visita ispettiva effettuata presso la ditta con sede legale sita in alla via/piazza, hanno/ha riscontrato a carico della medesima ditta avente unità produttiva in via/p.zza

impiego di personale in calce indicato non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, in misura pari al per cento (n.) del totale dei lavoratori regolarmente occupati dalla ditta medesima nella citata unità produttiva all'atto dell'ispezione (n.)

reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero o settimanale, di cui agli articoli 4, 7 e 9 del Decreto Legislativo 8 aprile 2003, n. 66, e successive modificazioni, in quanto

gravi e reiterate violazioni delle disciplina in materia di tutela e della sicurezza sul lavoro, in quanto

Per quanto precede, a norma dell'art. 5, comma 1, Legge 3 agosto 2007, n. 123, i/il sottoscritti/o adottano/adotta col presente atto, con decorrenza ed efficacia immediata, dalla data di notifica dello stesso, il

PROVVEDIMENTO DI SOSPENSIONE DELLA ATTIVITÀ IMPRENDITORIALE RELATIVA ALLA CITATA UNITÀ PRODUTTIVA

In proposito si avverte che il presente provvedimento sarà revocato esclusivamente a condizione che si accerti:

la regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria;

il ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di reiterate violazioni alla disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale, di cui al D.Lgs. n. 66/20032 di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sui lavoro;

il pagamento della sanzione amministrativa quantificata ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettera c) della Legge 3 agosto 2007, n. 123, per un importo pari ad € da versare al Fondo per l'occupazione di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236 (codice tributo 698T).

Si avverte inoltre, che:

– è comunque fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali, civili e amministrative vigenti;
– in caso di prosecuzione dei lavori in violazione del presente provvedimento si provvederà ad infirmare l'Autorità Giudiziaria per violazione dell'art. 650 del codice penale.

Si informa, altresì, che si provvederà a dare notizia tempestivamente alle competenti amministrazioni dell'adozione del presente provvedimento di sospensione al fine dell'emanazione da parte di queste ultime di un provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a gare pubbliche di durata pari alla citata sospensione, nonché per un eventuale ulteriore periodo di tempo non inferiore al doppio della durata della sospensione, e comunque non superiore a due anni.

Avverso il presente provvedimento è ammesso ricorso gerarchico alla Direzione Regionale del Lavoro (art. 1, D.P.R. n. 1199/1971), entro 30 giorni dalla notifica dello stesso, ovvero ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale (L. n. 1034/1971, come modificata dalla L. n. 205/2000) entro 60 giorni dalla notifica.

Il presente provvedimento di sospensione è altresì inviato in copia al presidio territoriale dell'Arma dei Carabinieri, alla Questura, nonché al Comune di per le eventuali verifiche in ordine all'ottemperanza al medesimo.

I/IL VERBALIZZANTE/E

.....

ELENCO LAVORATORI IRREGOLARI (generalità e mansioni)

- 1)
- 2)
- 3)
- 4)
- 5)
- 6)
- 7)

RELATA DI NOTIFICA

sottoscritto/i quale in servizio presso l'intestata Direzione Provinciale del Lavoro ha/hanno notificato il presente verbale a

Ditta					
Sede legale		via		n.	
<ul style="list-style-type: none"> • mediante consegna in busta chiusa al Sig. 					
identificato a mezzo di					
nella sua qualità di					
<ul style="list-style-type: none"> • mediante invio di raccomandata A.R. dall'Ufficio Postale di 					
Data e luogo	Firma del/dei verbalizzante/i				

Alla Direzione provinciale del lavoro di
Sezione Ispezione lavoro

**ISTANZA DI REVOCA DEL PROVVEDIMENTO
DI SOSPENSIONE DELL'ATTIVITÀ IMPRENDITORIALE**

(art. 36 *bis*, comma 2, D.L. n. 223/2006 conv. da l. 248/2006 e art. 5, comma 2, L. n. 123/2007)

Il sottoscritto, nato a, il, C.F., in qualità di della ditta, C.F./
P.I. con sede legale in

PREMESSO CHE

- con provvedimento notificato in data è stata sospesa l'attività esercitata dalla citata ditta con riferimento alla unità produttiva sita in (con riferimento al cantiere sito in) per i seguenti motivi:
- si è provveduto alla regolarizzazione delle violazioni accertate ed in particolare si è provveduto a:
- si è versato al Fondo per l'occupazione l'importo di € Determinato con il provvedimento di sospensione (1/5 delle sanzioni amministrative complessivamente irrogate);

CHIEDE

la revoca del citato provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale ed a tal fine allega la seguente documentazione:

- copia del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale;
- ricevuta di versamento della somma di € al Fondo per l'occupazione;
-
-

Luogo e data

firma

.....

4. MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
Circolare n. 24 del 14.11.2007

DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITÀ ISPETTIVA
DIREZIONE GENERALE DELLA TUTELA DELLE CONDIZIONI DI LAVORO

Prot. n. 25/SEGR/14869

Prot. n. 15/SEGR/15858

Oggetto: L. n. 123/2007 – norma di diretta attuazione – indicazioni operative al personale ispettivo.

Alle Direzioni regionali e provinciali del lavoro
All'INPS
Direzione Centrale Vigilanza sulle Entrate ed Economia Sommersa
All'INAIL
Direzione Centrale Rischi

e. p.c. LORO SEDI

All'Ispettorato regionale del lavoro di Palermo
All'Ispettorato regionale del lavoro di Catania
Alla Provincia autonoma di Trento
Alla Provincia autonoma di Bolzano
Al Comando Carabinieri per la tutela del lavoro

Con riferimento alla concreta applicazione delle norme di diretta attuazione contenute nella L. n. 123/2007, questo Ministero ha provveduto a fornire le prime indicazioni di carattere interpretativo al personale ispettivo, seppur con esclusivo riferimento al provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale.

A seguito di un più attento ed approfondito esame delle questioni connesse alla applicazione della citata normativa si ritiene opportuno fornire i seguenti chiarimenti a parziale modifica ed integrazione dei contenuti della lettera circolare del 22 agosto 2007, chiarimenti formulati d'intesa con la Direzione generale della Tutela delle Condizioni di Lavoro e sentito il Coordinamento tecnico delle Regioni.

Provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale

La nuova formulazione contenuta nell'art. 5 L. 123/2007 riprende sostanzialmente i contenuti dell'art. 36 *bis* del D.L. 223/2006 (conv. da L. 248/2006), ampliando però sia la platea dei destinatari che i presupposti operativi del provvedimento interdittivo.

ferme restando, pertanto, le previsioni di cui al citato art. 36 *bis*, si sottolinea il legame di forte continuità fra le due disposizioni, entrambe volte a coniugare i principi di sicurezza e di regolarità del rapporto di lavoro e caratterizzate dalla sussistenza dei medesimi presupposti operativi.

L'elemento innovativo introdotto dall'art. 5 della L. n. 123/2007, rappresentato dal presupposto delle "gravi e reiterate violazioni in materia di sicurezza", non fa altro che rafforzare l'efficacia dello strumento interdittivo, in particolare in tutte quelle realtà caratterizzate da rischi rilevanti e da una particolare incidenza del fenomeno infortunistico.

Ne consegue, pertanto, che la nozione di attività imprenditoriale, già interpretata nel

senso di “*unità produttiva*” con la predetta lettera circolare del 22 agosto u.s., non può non ricomprendere, necessariamente, anche le aziende operanti nel settore edile nel quale, come noto, maggiormente si avverte l’esigenza di elevare gli *standards* di sicurezza e tutela delle condizioni di lavoro.

Discrezionalità del provvedimento di sospensione

Fermo restando quanto già precisato con la citata lettera circolare del 22 agosto u.s., relativamente alla possibilità di non emanare il provvedimento di sospensione nelle ipotesi in cui la sua adozione comporti una imminente situazione di pericolo sia per i lavoratori che per i terzi nonché nelle ipotesi in cui l’interruzione dell’attività imprenditoriale comporti un irrimediabile degrado “*degli impianti e delle attrezzature*”, vanno svolte ulteriori considerazioni in ordine alla opportunità di non adottare o differire l’adozione dello stesso provvedimento.

In particolare, va attentamente valutata l’opportunità di adottare il provvedimento di sospensione in tutte quelle ipotesi in cui si venga a compromettere il regolare funzionamento di una attività di servizio pubblico, anche in concessione (ad es. attività di trasporto, di fornitura di energia elettrica, acqua, luce, gas ecc.), così pregiudicando il godimento di diritti costituzionalmente garantiti.

Una possibile limitazione all’esercizio di tali diritti trova invece giustificazione laddove il provvedimento di sospensione per gravi e reiterate violazioni della normativa in materia di sicurezza sia funzionale alla tutela del primario diritto costituzionale alla salute di cui all’art. 32 Cost.

Strumentalità dell’accertamento delle violazioni in materia di sicurezza

Un primo dubbio interpretativo sollevato attiene al riconoscimento in capo al personale ispettivo del Ministero del lavoro, in virtù dell’art. 5, comma 1, della L. n. 123/2007 di una generalizzata competenza nelle materia attinente alla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

In primo luogo va chiarito che con la citata disposizione il Legislatore non sembra aver voluto modificare il preesistente quadro delle competenze che, come noto, prevede il conferimento in via generale delle funzioni di vigilanza nella materia in questione al personale ispettivo delle aziende sanitarie locali (L. n. 833/1978) e una competenza “concorrente” degli ispettori del lavoro limitatamente alle materie individuate con il D.P.C.M. n. 412/1997.

Da ciò consegue che, almeno in via di prima applicazione dell’istituto, salvo successive diverse istruzioni da concordare con il Coordinamento tecnico delle Regioni, il personale ispettivo del Ministero del lavoro provvede ad adottare l’atto di sospensione in caso di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della sicurezza e salute del lavoro con esclusivo riferimento al proprio ambito di competenza e cioè nel settore delle costruzioni edili o di genio civile, nei lavori in sotterraneo e gallerie, nei lavori mediante cassoni in aria compressa e subacquei, nei lavori in ambito ferroviario e nel settore delle radiazioni ionizzanti.

Per quanto attiene al requisito della reiterazione, da intendersi come ripetizione di condotte illecite “gravi” nell’arco temporale dell’ultimo quinquennio, in ossequio a quanto previsto dall’art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale, lo stesso va individuato a decorrere dalla data di entrata in vigore della L. n. 123/2007 con esclusione, quindi, delle condotte antecedenti a tale data.

La verifica, del requisito della reiterazione impone, evidentemente, una ricerca delle violazioni pregresse da svolgersi nel modo più rigoroso e quindi, in particolare, sia all’interno della Amministrazione di appartenenza sia mediante lo scambio di informazioni con gli altri organi di vigilanza competenti in materia, sia tramite l’accertamento dell’esistenza di sentenze penali passate in giudicato, sia presso l’impresa soggetta ad ispezione.

Per quanto attiene invece alla individuazione delle “gravi” violazioni in materia prevenzionistica, nel ribadire che in tale ambito rientrano le violazioni che giustificano l’adozione del provvedimento interdittivo in quanto ledono i principi fondamentali del sistema prevenzionistico e mettono a repentaglio gli interessi generali dell’ordinamento, si fa riserva di definire un elenco esplicito delle stesse da concordarsi con il Coordinamento tecnico delle Regioni. Ciò nel rispetto del principio di tassatività che non può non connotare il presupposto per l’adozione di un provvedimento di rilevante gravità quale la sospensione di un’attività imprenditoriale.

Natura della “sanzione amministrativa aggiuntiva”

Un altro dubbio interpretativo attiene al pagamento della “sanzione amministrativa aggiuntiva” quale presupposto per la revoca del provvedimento di sospensione.

Al riguardo occorre preliminarmente precisare che, nonostante il tenore letterale della disposizione normativa, non si è in presenza di una sanzione amministrativa, quanto piuttosto di “*un onere economico accessorio*”.

A tale conclusione si giunge considerando, da un lato, che ad essa non trova applicazione il meccanismo di quantificazione di cui all’art. 16 della L. n. 689/1981, in quanto il criterio di computo è già definito dalla legge, dall’altro perché in caso di mancato pagamento da parte del trasgressore di detto onere, l’unica conseguenza consiste nella mera permanenza degli effetti sospensivi del provvedimento, senza alcun ulteriore seguito in termini di riscossione coattiva del relativo importo.

Individuazione delle sanzioni amministrative complessivamente irrogate

Ulteriore nodo interpretativo da sciogliere concerne l’esatta individuazione della nozione di *sanzioni amministrative complessivamente irrogate*.

In primo luogo è da rilevare che la questione si pone evidentemente solo con riferimento all’ipotesi di cui alla lettera a) del comma 2 dell’art. 5 della L. n. 123/2007 e cioè alle violazioni da considerarsi “connesse” all’illecito concernente l’utilizzazione di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria.

A titolo esemplificativo, pertanto, si possono considerare tutte quelle ipotesi di violazione conseguenti all’occupazione di manodopera *in nero* e cioè la “maxisanzione”, l’omessa istituzione ed esibizione dei libri obbligatori, la mancata scritturazione del personale sui libri obbligatori, il mancato inoltro all’INAIL della denuncia nominativa assicurati, l’omessa comunicazione di assunzione al Centro per l’Impiego, l’omessa consegna al lavoratore della lettera di assunzione nonché del prospetto di paga.

Quanto alla formulazione normativa che fa riferimento alla “irrogazione” delle sanzioni, già con la lettera circolare del 22 agosto 2007, si è fatto ricorso alla nozione di *violazioni immediatamente accertate dal personale ispettivo* in sede di verifica in quanto, in realtà, l’accertamento è il presupposto logico necessario all’irrogazione delle sanzioni stesse.

Dal punto di vista operativo, pertanto, è sufficiente considerare gli importi relativi alle violazioni riportate nel verbale di accertamento, indipendentemente dal fatto che per le stesse, a livello procedimentale, si debba adottare la diffida obbligatoria *ex art. 13 D.Lgs. n. 124/2004*, ovvero procedere alla contestazione di illecito amministrativo ai sensi dell’art. 14 della L. n. 689/1981.

Inoltre, per quanto attiene alla quantificazione dell’importo relativo alle violazioni di cui sopra – così come già indicato con la citata lettera circolare del 22 agosto 2007 – lo stesso va comunque quantificato ai sensi dell’art. 16 della L. n. 689/1981, a prescindere che sussistano o meno i presupposti della diffida obbligatoria.

Va tenuto presente, infatti, che la commisurazione di tale importo aggiuntivo è mera-

mente strumentale alla adozione della revoca del provvedimento di sospensione ma, come già detto, non ha una sua autonomia quale distinta fattispecie sanzionatoria.

Sotto il profilo procedimentale, infine, l'adozione del provvedimento di diffida o di notificazione di illecito amministrativo, relativi a dette violazioni, può avvenire anche in un momento successivo all'adozione del provvedimento di sospensione, secondo l'*iter* ordinario.

Modificazioni al D.Lgs. n. 626/1994 in materia di appalti

Di particolare rilievo appare la previsione che, sostituendo il comma 3 dell'art. 7 del D.Lgs. n. 626/1994 dà un significato puntuale alla nozione di cooperazione e coordinamento fra datore di lavoro committente e appaltatore in ordine alla pianificazione di sicurezza, introducendo a carico del primo l'obbligo di elaborare un documento unico di valutazione relativo ai rischi scaturenti dalla "interferenza" delle lavorazioni.

È evidente che per tutti gli altri rischi non riferibili alle interferenze resta immutato l'obbligo per ciascuna impresa di elaborare il proprio documento di valutazione dei rischi e di provvedere all'attuazione delle misure di sicurezza necessarie per eliminare o ridurre al minimo i rischi specifici propri dell'attività svolta.

Premesso che nell'ambito della nozione di "appalto", in considerazione delle finalità evidenziate, non possono non rientrare anche le ipotesi di subappalto così come quelle di "fornitura e posa in opera" di materiali, tutte accomunate dalla caratteristica dell'impiego necessario di manodopera, si precisa che l'obbligo di pianificazione a carico del committente trova applicazione in tutti gli appalti c.d. "interni" nei confronti di imprese o lavoratori autonomi ma, in virtù delle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 910, della L. n. 296/2006 (Finanziaria 2007), anche nel caso di affidamento di lavori o servizi rientranti "*nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima*". Ciò comporta che l'obbligo di elaborazione del documento unico di valutazione del rischio sussiste anche nelle ipotesi di appalti "extraziendali" che tuttavia risultino necessari al fine della realizzazione del ciclo produttivo dell'opera o del servizio e non siano semplicemente preparatori o complementari della attività produttiva in senso stretto.

È da ritenere che da tale ambito debbano escludersi le attività che, pur rientrando nel ciclo produttivo aziendale, si svolgano in locali sottratti alla giuridica disponibilità del committente e, quindi, alla possibilità per lo stesso di svolgere nel medesimo ambiente gli adempimenti stabiliti dalla legge.

Il documento unico di valutazione del rischio, inoltre, non può considerarsi un documento "statico" ma necessariamente "dinamico", per cui la valutazione effettuata prima dell'inizio dei lavori deve necessariamente essere aggiornata in caso di subappalti o forniture o posa in opera intervenuti successivamente ovvero in caso di modifiche di carattere tecnico, logistico o organizzativo incidenti sulle modalità realizzative dell'opera o del servizio che dovessero intervenire in corso d'opera.

Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza e documento di valutazione dei rischi

Modificando l'art. 19, comma 5, del D.Lgs. n. 626/1994 la normativa in esame interviene a risolvere con chiarezza la problematica concernente la fruizione da parte del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza del documento di valutazione dei rischi. Nonostante già con circ. n. 68/2000 di questo Ministero il diritto di accesso al documento in questione fosse stato interpretato come materiale consegna del documento salvo ipotesi eccezionali, continuavano a verificarsi comportamenti datoriali non in linea con la citata interpretazione ministeriale. La previsione normativa esplicita ora che il datore di lavoro è tenuto a consegnare materialmente copia del documento nonché del registro infortuni al Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza.

A tal proposito è però opportuno ricordare che l'art. 9, comma 3, del D.Lgs. n. 626/1994 impone ai Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza il segreto in ordine ai processi lavorativi di cui vengono a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni. Si rimarca, altresì che i Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza possono utilizzare le informazioni contenute nei documenti in parole unicamente per esercitare le funzioni loro riservate, dovendo rispettare al riguardo le previsioni di legge in materia di tutela del segreto industriale e riservatezza.

Tessera di riconoscimento del personale impegnato in appalti

L'art. 6 della normativa in esame introduce, anche per i datori di lavoro operanti in attività non edili, l'obbligo di munire il personale occupato nell'ambito degli appalti e subappalti, a decorrere dal 1° settembre 2007, di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro.

Quanto al campo di applicazione della previsione va precisato che l'ambito di riferimento è da individuarsi nei soli appalti "interni", considerata la *ratio* della disposizione volta a consentire una più agevole identificazione del personale impegnato in contesti organizzativi complessi caratterizzati dalla compresenza, in uno stesso luogo, da lavoratori appartenenti a diversi datori di lavoro.

L'obbligo datoriale, come risulta chiaramente dalla formulazione normativa, è quello di "munire" il "personale occupato" dall'azienda – come tale intendendosi sia i lavoratori subordinati che coloro i quali risultano comunque inseriti nel ciclo produttivo, ricevendo direttive in ordine alle concrete modalità di svolgimento della prestazione lavorativa dedotta in contratto (ad es. lavoratore a progetto) – della tessera di riconoscimento, mentre l'obbligo in capo al lavoratore e quello di esporre detta tessera.

Tenuto conto delle citate finalità della disposizione, i lavoratori sono tenuti a portare indosso in chiara evidenza la tessera di riconoscimento e medesimo obbligo fa capo ai lavoratori autonomi che operano nell'ambito dell'appalto, i quali sono tenuti a provvedervi per proprio conto (ad es. artigiani).

I dati contenuti nella tessera di riconoscimento devono consentire l'inequivoco ed immediato riconoscimento del lavoratore interessato e pertanto, oltre alla fotografia, deve essere riportato in modo leggibile almeno il nome, il cognome e la data di nascita. La tessera inoltre deve indicare il nome o la ragione sociale dell'impresa datrice di lavoro.

La previsione normativa stabilisce ancora che, in via alternativa, i soli datori di lavoro che occupano meno di dieci dipendenti (cioè massimo nove) possono assolvere all'obbligo di esporre la tessera "*mediante annotazione, su apposito registro vidimato dalla Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente da tenersi sul luogo di lavoro, degli estremi del personale giornalmente impiegato nei lavori*".

Con riferimento all'ambito applicativo della previsione si rinvia a quanto già precisato dalla circ. n. 29/2006 di questo Ministero.

Dalla formulazione della norma, inoltre, si evince che l'obbligo di tenere il registro in argomento è riferito a ciascun appalto di opere o servizi, cosicché l'impresa interessata è tenuta ad istituire più registri qualora svolga la propria attività in luoghi diversi.

Tale registro non può mai essere rimosso dal luogo di lavoro in quanto altrimenti si vanifica la finalità per la quale lo stesso è stato istituito; va altresì precisato che le annotazioni sullo stesso vanno effettuate necessariamente prima dell'inizio dell'attività lavorativa giornaliera in quanto trattasi di un registro "di presenza" sul luogo di lavoro.

Per quanto concerne le modalità di vidimazione del registro da parte delle Direzioni provinciali del lavoro è possibile rinviare in via analogica a quanto previsto dal T.U. 1241/1965 con riferimento ai libri di paga e matricola.

Sotto il profilo sanzionatorio la mancata tenuta sul luogo di lavoro del registro ovvero l'irregolare tenuta dello stesso comporta in capo al datore di lavoro la medesima sanzione prevista con riferimento alle tessere di riconoscimento (da € 100 ad € 500 per ciascun lavoratore), essendo il registro uno strumento alternativo ed equipollente alle stesse.

Nei confronti di tali sanzioni si ricorda da ultimo che non è ammessa la procedura di diffida di cui all'articolo 13 del D.Lgs. n. 124/2004 per espressa previsione normativa.

Modifiche al comma 1198 della L. n. 296/2996

L'art. 11 della legge modifica l'art. 1, comma 1198, della L. n. 296/2006 (Finanziaria 2007) che precludeva per un anno gli accertamenti ispettivi anche in materia di sicurezza nei confronti delle imprese che hanno presentato domanda di emersione, prevedendo altresì un periodo di moratoria di pari durata per la regolarizzazione delle carenze prevenzionistiche. Preso atto delle possibili criticità anche sul piano dei principi costituzionali della formulazione normativa, la disposizione chiarisce in modo inequivoco che la sospensione delle verifiche ispettive non trova applicazione con riferimento alla materia della sicurezza e salute dei lavoratori, materia in ordine alla quale rimangono intatte le prerogative accertative degli organi di vigilanza. È dunque conseguentemente soppressa la possibilità da parte del datore di lavoro di usufruire del termine annuale per la regolarizzazione delle citate carenze prevenzionistiche.

Applicazione della diffida da parte del personale amministrativo degli Istituti previdenziali

L'art. 4, comma 6 interviene a risolvere la problematica concernente la applicazione dell'istituto della diffida obbligatoria di cui all'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004 da parte del personale amministrativo degli Enti previdenziali che accerta d'ufficio la sussistenza di violazioni amministrative "*comunque sanabili*". Essendo l'istituto della diffida prerogativa del personale ispettivo del Ministero del lavoro e degli Enti si poneva infatti il problema della sua adozione – anche in quanto condizione di procedibilità dell'illecito – da parte di personale degli Enti che non riveste tale qualifica pur svolgendo, ai sensi dell'art. 13 della L. n. 689/1981, una attività accertativa in materia previdenziale. La disposizione, con estrema chiarezza, prevede dunque l'estensione della procedure di diffida anche con riferimento a tale personale risolvendo peraltro una delicata questione sul piano della parità di trattamento dei contravventori e privilegiando il profilo "sostanziale" del procedimento di composizione dell'illecito amministrativo rispetto all'elemento "formale" della qualifica rivestita soggetto accertatore.

Il Direttore generale per l'Attività ispettiva
(Dott. MARIO NOTARO)

Il Direttore generale della tutela delle
Condizioni di Lavoro
(Dott.ssa LEA BATTISTONI)

5. MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
Circolare 28 settembre 2006 n. 29

DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITÀ ISPETTIVA

DIVISIONE I

Prot. n. 25/I/4192

Oggetto: Art. 36 bis D.L. n. 223/2006 (conv. con L. n. 248/2006).

e, p.c.

Alle Direzioni regionali e provinciali del Lavoro

All'INPS

Direzione Centrale Vigilanza sulle Entrate ed Economia Sommersa

All'INAIL

Direzione Centrale Rischi

Al Comando Carabinieri per la tutela del lavoro

Alla Direzione Generale per la Tutela delle Condizioni di Lavoro

All'ENPALS

Direzione Vigilanza

All'INPGI

Direzione contributi e vigilanza

All'IPSEMA

Direzione per la riscossione dei contributi e vigilanza

All'ENASARCO

Unità Organizzativa Vigilanza e Coordinamento

Sedi

All'Agenzia delle Entrate

Direzione Centrale Accertamento

Al Comando Generale della Guardia di Finanza

Alla Provincia Autonoma di Bolzano

Alla Provincia Autonoma di Trento

All'Ispettorato regionale del lavoro di Palermo

All'Ispettorato regionale del lavoro di Catania

LORO SEDI

Come noto, il D.L. n. 223/2006, convertito con modificazioni dalla L. n. 248/2006 (in G.U. n. 186 dell'11 agosto 2006), ha introdotto all'art. 36 bis "*Misure urgenti per il contrasto del lavoro nero e per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro*".

La normativa, al fine di assicurare una più efficace azione di prevenzione oltre che di repressione del lavoro sommerso nonché di riduzione del fenomeno infortunistico dei luoghi di lavoro, da un lato interviene a potenziare i poteri e le prerogative del personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e, dall'altro, introduce nuovi adempimenti volti a rendere più "trasparenti" le modalità di assunzione e di impiego del personale dipendente, riformulando, altresì, in senso conforme alle indicazioni della Corte Costituzionale, la c.d. *maxisanzione per il lavoro "nero"* già prevista dall'art. 3, comma 3, D.L. n. 12/2002 (conv. da L. n. 73/2002).

Si ritiene utile fornire alcuni chiarimenti operativi sulle predette novità, al fine di una corretta interpretazione delle previsioni normative in fase di prima applicazione.

Provvedimento di sospensione dei lavori nel cantiere

L'art. 36 *bis* del D.L. n. 223/2006 si caratterizza, anzitutto, per aver concentrato l'attenzione sulle ricadute che l'utilizzo di manodopera irregolare può avere sulle problematiche di sicurezza nei luoghi di lavoro. Già in passato, infatti, si era avuto modo di constatare che le imprese che ricorrono a manodopera irregolare sono anche quelle che presentano maggiori tassi infortunistici; invero, prima d'oggi nessuna disposizione normativa aveva espressamente e direttamente collegato i due fenomeni, operando la presunzione secondo cui il lavoro irregolare determina automaticamente anche una condizione di criticità sul fronte della sicurezza sul lavoro.

Tale collegamento emerge in particolare dalla previsione di cui al comma 1 del predetto articolo il quale prevede che “(...) *il personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, anche su segnalazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*

e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), può adottare il provvedimento di sospensione dei lavori nell'ambito dei cantieri edili qualora riscontri l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori regolarmente occupati nel cantiere ovvero in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale, di cui agli articoli 4, 7 e 9 del Decreto Legislativo 8 aprile 2003, n. 66, e successive modificazioni”.

La *ratio* della disposizione, come accennato in premessa, individua una “presunzione” da parte dell'ordinamento circa la situazione di pericolosità che si verifica in cantiere in conseguenza del ricorso a manodopera “*non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria*” giacché la stessa, oltre a non essere regolare sotto il profilo strettamente lavoristico, non ha verosimilmente ricevuto alcuna “formazione ed informazione” sui pericoli che caratterizzano l'attività svolta nel settore edile.

In primo luogo va chiarito l'ambito di applicazione della disposizione che – stante il riferimento a “*l'ambito dei cantieri edili*” – sembra coincidere con le imprese che svolgono le attività descritte dall'allegato I del D.Lgs. n. 494/1996, nel quale sono ricomprese sia aziende inquadrate o inquadrabili previdenzialmente come imprese edili sia imprese non edili che operano comunque nell'ambito delle realtà di cantiere. Si tratta in particolare di imprese che svolgono:

1) lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione, risanamento, ristrutturazione o equipaggiamento, la trasformazione, il rinnovamento o lo smantellamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura, in cemento armato, in metallo, in legno o in altri materiali, comprese le linee elettriche, le parti strutturali degli impianti elettrici, le opere stradali, ferroviarie, idrauliche, marittime, idroelettriche e, solo per la parte che comporta lavori edili o di ingegneria civile, le opere di bonifica, di sistemazione forestale e di sterro;

2) scavi, montaggio e smontaggio di elementi prefabbricati utilizzati per i lavori edili o di ingegneria civile.

Per quanto concerne l'“oggetto” del provvedimento di sospensione dei lavori si ritiene che lo stesso vada riferito ad ogni singola azienda che, nell'ambito del cantiere, presenti i presupposti di irregolarità individuati dalla disposizione in esame e non riguardi invece il cantiere considerato nella sua interezza, tranne evidentemente le ipotesi in cui nel cantiere operi una sola azienda. Tale orientamento risponde alla logica di non penalizzare, con un provvedimento che sospenda la complessiva attività del cantiere, anche le imprese che in detto ambito operano in condizioni di regolarità e alle quali sarebbe peraltro inibita la prosecuzione dei lavori senza poter nemmeno incidere in alcun modo sulla regolarizzazione

delle violazioni riscontrate; regolarizzazione che viene posta dal legislatore quale condizione per la ripresa dei lavori stessi.

Venendo invece alle condizioni individuate dalla norma per l'adozione del provvedimento di sospensione si ritiene opportuno chiarire quanto segue.

Con riferimento al personale "*non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria*" si precisa che lo stesso va individuato nel personale totalmente sconosciuto alla P.A. in quanto non iscritto nella documentazione obbligatoria né oggetto di alcuna comunicazione prescritta dalla normativa lavoristica e previdenziale. Ne consegue che, da tale formulazione, restano esclusi ad esempio gli eventuali rapporti di collaborazione coordinata e continuativa a progetto (o altre forme di lavoro autonomo) che, seppur ritenuti fittizi, risultano comunque iscritti sul libro matricola, così come previsto dal D.Lgs. n. 38/2000. Viceversa, eventuali forme di collaborazione occasionale ritenute non genuine, in assenza di qualunque formalizzazione su libri o documenti obbligatori, potranno, invece, contribuire alla determinazione della percentuale di personale irregolare.

Relativamente al calcolo della percentuale del personale "in nero" va in secondo luogo chiarito che detta percentuale va rapportata alla totalità dei lavoratori della singola impresa operanti nel cantiere al momento dell'accesso ispettivo (e non già complessivamente in forza all'azienda) risultanti dalle "*scritture o da altra documentazione obbligatoria*" come sopra chiarito. A titolo esemplificativo si consideri l'ipotesi di un'impresa con 30 dipendenti in forza che occupa in un cantiere, al momento dell'accesso ispettivo, 10 lavoratori, di cui 3 non iscritti sul libro matricola. Detta impresa potrà essere destinataria del provvedimento di sospensione in quanto i 3 lavoratori irregolari – rapportati ai 7 lavoratori regolarmente occupati (i 3 lavoratori irregolari vanno dunque esclusi dalla base di calcolo) – rappresentano oltre il 40% della totalità della manodopera.

Ancora con riferimento ai presupposti di adozione del provvedimento di sospensione, un ulteriore chiarimento attiene alla ipotesi "*di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale*". In tal caso, in particolare, il termine "*reiterate*" va interpretato come ripetizione di una o più delle diverse condotte illecite contemplate nella norma in esame, riferita ad almeno un lavoratore, in un determinato arco temporale (l'art. 8 *bis* della L. n. 689/1981, ad esempio, prende in considerazione gli ultimi 5 anni), tale da non poter considerare la condotta stessa meramente occasionale.

Altre osservazioni attengono al carattere "discrezionale" del provvedimento cautelare in esame. In proposito va ricordato che la *ratio* della disposizione è quella di garantire l'integrità psicofisica dei lavoratori operanti nel settore edile e tale finalità deve opportunamente guidare il personale ispettivo nell'esercizio del potere discrezionale riconosciuto dalla disposizione. Proprio sulla base di tale premessa, quindi, considerata l'oggettività e la determinatezza dei presupposti normativi, si ritiene che il provvedimento di sospensione dei lavori nel cantiere debba essere "di norma adottato" ogniqualvolta si riscontri la sussistenza di uno o ambedue i presupposti sopra indicati, salvo valutare circostanze particolari che suggeriscano, sotto il profilo dell'opportunità, di non adottare il provvedimento in questione. In particolare, un utile criterio volto ad orientare la valutazione dell'organo di vigilanza va legato alla natura del rischio dell'attività svolta dai lavoratori irregolari, tenendo conto che il provvedimento può non essere adottato:

1) quando il rischio per la salute e sicurezza dei lavoratori risulta di lieve entità in relazione alla specifica attività svolta nel cantiere (es. tinteggiatura interna, posa in opera di rivestimenti ecc.);

2) quando l'interruzione dell'attività svolta dall'impresa determini a sua volta una situazione di pericolo per l'incolumità dei lavoratori delle altre imprese che operano nel cantiere

(si pensi, ad esempio, alla sospensione di uno scavo in presenza di una falda d'acqua o a scavi aperti in strade di grande traffico, a demolizioni il cui stato di avanzamento abbia già pregiudicato la stabilità della struttura residua e/o adiacente o, ancora, alla necessità di ultimare eventuali lavori di rimozione di materiale nocivo quale l'amianto).

Tenendo conto di quanto sopra evidenziato e rilevata la necessità che l'obbligo di motivazione comporta sempre una adeguata valutazione dei presupposti del provvedimento di sospensione, si richiama l'attenzione del personale ispettivo sull'esigenza di specificare, oltre che nel provvedimento stesso, anche nel verbale di accertamento, le specifiche fasi di valutazione effettuate dall'azienda al momento della verifica ispettiva. La necessaria valutazione di tali circostanze comporta, quale conseguente corollario, che nelle ipotesi in cui gli ispettori di vigilanza degli istituti previdenziali e assicurativi accertino la sussistenza dei presupposti che legittimano l'adozione del provvedimento di sospensione, gli stessi ne diano immediata comunicazione, mediante trasmissione del verbale anche in via telematica, alla Direzione provinciale del lavoro, affinché quest'ultima mediante proprio personale attivi le dovute valutazioni ai fini dell'adozione del provvedimento di sospensione dei lavori.

Si sottolinea, inoltre, che l'informativa ai competenti uffici del Ministero delle infrastrutture relativa all'adozione del provvedimento di sospensione va fatta a cura della Direzione provinciale del lavoro e non già da parte del personale ispettivo che adotta il provvedimento medesimo. L'art. 36 bis, al comma 2, stabilisce inoltre che *“è condizione per la revoca del provvedimento da parte del personale ispettivo (...): a) la regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria;*

b) l'accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di reiterate violazioni alla disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale, di cui al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, e successive modificazioni. È comunque fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali e amministrative vigenti”. In proposito occorre chiarire che per la regolarizzazione dei lavoratori “in nero”, oltre alla registrazione degli stessi sui libri obbligatori, al pagamento delle sanzioni amministrative e civili ed al versamento dei relativi contributi previdenziali ed assicurativi, è necessaria anche l'ottemperanza agli obblighi più immediati di natura prevenzionistica di cui al D.Lgs. n. 626/1994, con specifico riferimento almeno alla sorveglianza sanitaria (visite mediche preventive) e alla formazione ed informazione sui pericoli legati all'attività svolta nel cantiere nonché alla fornitura dei dispositivi di protezione individuale. A tal proposito, si coglie l'occasione per ricordare al personale ispettivo che, ogniquale volta venga accertata la presenza di manodopera “in nero” nelle attività edili, configurandosi della quasi totalità dei casi la violazione degli obblighi, puniti penalmente, legati alla sicurezza dei lavoratori (almeno in riferimento all'omessa sorveglianza sanitaria e alla mancata formazione ed informazione), il predetto personale ispettivo dovrà adottare il provvedimento di prescrizione obbligatoria relativo a tali ipotesi contravvenzionali e verificare, conseguentemente, l'ottemperanza alla prescrizione impartita.

Per quanto invece concerne il *“ripristino delle regolari condizioni di lavoro”* nelle ipotesi di violazioni in materia di tempi di lavoro e di riposi, detto ripristino non può che aversi con il solo pagamento delle relative sanzioni amministrative, stante l'impossibilità sostanziale di una reintegrazione dell'ordine giuridico violato, trattandosi di condotte di natura commissiva, come peraltro già chiarito con circolare n. 8/2005 di questo Ministero.

L'inosservanza del provvedimento di sospensione dei lavori configura l'ipotesi di reato di cui all'art. 650 c.p. il quale punisce *“chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico o d'igiene”* con l'arresto sino a tre mesi e l'ammenda sino ad € 206. In tal caso, infatti, si è in presenza di un provvedimento emanato per ragioni di sicurezza e tutela della salute dei la-

voratori che, quale bene costituzionalmente tutelato, rientra nell'ambito della nozione di sicurezza pubblica (in tal senso Cass. sez. III 17 novembre 1960 e Cass. sez. III 14 febbraio 1995 n. 3375). Ultime osservazioni attengono alla possibilità di impugnare il provvedimento cautelare in sede amministrativa. Al riguardo, pur in assenza di una espressa previsione normativa in tal senso – contrariamente a quanto avviene con riferimento ad altri poteri ispettivi (ad es. diffida accertativa ex art. 12 del D.Lgs. n. 124/2004, impugnabile presso il Comitato regionale per i rapporti di lavoro di cui all'art. 17 dello stesso decreto) – sembra potersi ammettere un ricorso di natura gerarchica alle Direzioni regionali del lavoro territorialmente competenti, secondo quanto stabilito in via generale dal D.P.R. n. 1199 del 1971. Resta comunque inalterata la possibilità, da parte della Direzione provinciale del lavoro, di revocare il provvedimento di sospensione dei lavori in via di autotutela, ai sensi degli artt. 21 *quinquies* e 21 *nonies* della L. n. 241/1990.

Si allega, in calce alla presente circolare, il modello da utilizzare per l'adozione del provvedimento di sospensione dei lavori, già diramato con nota prot. n. 25/1/0002975 del 24 agosto 2006.

Lavoro nei cantieri: tessera di riconoscimento o registro

Il comma 3 dell'art. 36 *bis* introduce l'obbligo per i datori di lavoro, nell'ambito dei cantieri edili, di munire il personale occupato, a decorrere dal 1° ottobre 2006, di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro.

Anche in tal caso il campo di applicazione della previsione va individuato con riferimento a tutte le imprese che svolgono le attività di cui all'Allegato I del D.Lgs. 494/1996. Tenuto conto delle finalità della disposizione volta alla immediata identificazione e riconoscibilità del personale operante in cantiere, i lavoratori sono tenuti a portare indosso in chiara evidenza detta tessera di riconoscimento; medesimo obbligo fa capo ai lavoratori autonomi che operano nel cantiere stesso, i quali sono tenuti a provvedervi per proprio conto (ad es. artigiani).

I dati contenuti nella tessera di riconoscimento devono consentire l'inequivoco ed immediato riconoscimento del lavoratore interessato e pertanto, oltre alla fotografia, deve essere riportato in modo leggibile almeno il nome, il cognome e la data di nascita. La tessera inoltre deve indicare il nome o la ragione sociale dell'impresa datrice di lavoro.

La previsione normativa stabilisce ancora che, in via alternativa, i soli datori di lavoro che occupano meno di dieci dipendenti (cioè massimo nove) possono assolvere all'obbligo di esporre la tessera *“mediante annotazione, su apposito registro di cantiere vidimato dalla Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente da tenersi sul luogo di lavoro, degli estremi del personale giornalmente impiegato nei lavori”*.

Con riferimento all'ambito applicativo della previsione si precisa che il suddetto limite numerico va riferito al personale stabilmente in forza all'azienda, tenendo presente che per il computo dello stesso *“si tiene conto di tutti i lavoratori impiegati a prescindere dalla tipologia dei rapporti di lavoro instaurati, ivi compresi quelli autonomi”*. Il riferimento ai lavoratori autonomi, evidentemente, è da interpretarsi nel senso di comprendere nel calcolo i lavoratori non subordinati che intrattengono comunque un rapporto continuativo con l'impresa (ad es. collaboratori coordinati e continuativi a progetto e associati in partecipazione).

Dalla formulazione della norma, inoltre, si evince che l'obbligo di tenere il registro in argomento è riferito a ciascun cantiere, cosicché l'impresa interessata è tenuta ad istituire più registri qualora impegnata contemporaneamente in lavori da effettuare in luoghi diversi.

Viceversa, in caso di lavori da realizzarsi in tempi diversi, sarà possibile utilizzare il medesimo registro evidenziando tuttavia separatamente il giorno ed il luogo cui le annotazioni si riferiscono.

Tale registro non può mai essere rimosso dal luogo di lavoro in quanto altrimenti si vanifica la finalità per la quale lo stesso è stato istituito; va altresì precisato che le annotazioni sullo stesso vanno effettuate necessariamente prima dell'inizio dell'attività lavorativa giornaliera in quanto trattasi di un registro "di presenza" in cantiere.

Per quanto concerne le modalità di vidimazione del registro da parte delle Direzioni provinciali del lavoro è possibile rinviare in via analogica a quanto previsto dal T.U. n. 1124/1965 con riferimento ai libri di paga e matricola.

Sotto il profilo sanzionatorio la mancata tenuta sul luogo di lavoro del registro ovvero l'irregolare tenuta dello stesso comporta in capo al datore di lavoro la medesima sanzione prevista con riferimento alle tessere di riconoscimento (da € 100 ad € 500 per ciascun lavoratore), essendo il registro uno strumento alternativo ed equipollente alle stesse.

Nei confronti di tali sanzioni si ricorda da ultimo che non è ammessa la procedura di diffida di cui all'articolo 13 del D.Lgs. n. 124/2004 per espressa previsione normativa.

Edilizia: comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro

Il comma 6 dell'art. 36 *bis* ha previsto l'immediata operatività della previsione di cui all'art. 86, comma 10 *bis*, del D.Lgs. n. 276/2003 stabilendo che "*nei casi di instaurazione di rapporti di lavoro nel settore edile, i datori di lavoro sono tenuti a dare la comunicazione di cui all'articolo 9-bis, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, e successive modificazioni, il giorno antecedente a quello di instaurazione dei relativi rapporti, mediante documentazione avente data certa*".

Come noto, tale previsione era precedentemente subordinata all'emanazione del decreto interministeriale, non ancora adottato, di cui al comma 7 dell'art. 4 *bis*, del D.Lgs. n. 181/2000 cui viene demandata la definizione dei moduli unificati per le comunicazioni obbligatorie.

In proposito va specificato che le imprese tenute a tale adempimento sono le imprese edili in senso stretto, non potendo trovare applicazione lo stesso criterio interpretativo adottato con riferimento al comma 1 dell'art. 36 *bis* che, come già detto, fa riferimento alle imprese rientranti nel campo di applicazione del D.Lgs. n. 494/1996. Ciò significa, in sostanza, che va tenuto presente l'inquadramento – ovvero l'inquadrabilità – previdenziale delle imprese in questione ai fini della applicazione della norma.

Quanto alla modalità di comunicazione dell'assunzione, che deve risultare da documentazione "*avente data certa*", si deve ritenere che tale circostanza sia desumibile, oltre che dalla tradizionale raccomandata a/r, anche da comunicazioni telematiche (fax ovvero posta elettronica certificata). Occorre precisare che, in caso di instaurazione di rapporti di lavoro in un iorno immediatamente successivo a una giornata festiva, l'adempimento in questione potrà essere effettuato anche nella stessa giornata festiva, stante il tenore letterale della previsione normativa e considerata la possibilità di avvalersi di strumenti telematici (fax e posta elettronica certificata).

Si ricorda, da ultimo, che la violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro è punita con la sanzione amministrativa di cui all'art. 19, comma 3, del D.Lgs. n. 276/2003, pari ad una somma da € 100 ad € 500.

Maxisanzione per il lavoro "nero"

L'art. 36 *bis*, comma 7, modifica la c.d. maxisanzione per il lavoro nero, introdotta nel 2002 dal D.L. n. 12/2002 (conv. da L. n. 73/2002). La legge di conversione del D.L. n. 223/2006 stabilisce che "*ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore, l'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione ob-*

bligatoria, è altresì punito con la sanzione amministrativa da € 1.500 a € 12.000 per ciascun lavoratore, maggiorata di € 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo. L'importo delle sanzioni civili connesse all'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore di cui al periodo precedente non può essere inferiore a € 3.000, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata".

Senza modificare il comma 4 dell'art. 3 del D.L. 12/2002 – secondo il quale “*alla constatazione della violazione procedono gli organi preposti ai controlli in materia fiscale, contributiva e del lavoro*” – l'art. 36 bis sostituisce invece il comma 5 del predetto articolo, stabilendo che alla contestazione della sanzione amministrativa ai sensi dell'art. 14 della L. n. 689/1981 provvede il personale ispettivo della Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente, Direzione che provvederà successivamente ad emettere l'eventuale ordinanza di ingiunzione o di archiviazione. È infine stabilito che nei confronti della sanzione non è ammessa la procedura di diffida di cui all'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004.

In proposito va anzitutto sottolineato che la sanzione si aggiunge (“*ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore*”) ad ogni ulteriore provvedimento di carattere sanzionatorio legato all'utilizzo di manodopera irregolare (omessa comunicazione di assunzione, omessa consegna della relativa dichiarazione, omessa denuncia all'INAIL del codice fiscale ecc.).

Va inoltre sottolineato che la fattispecie in argomento si realizza attraverso “*l'impiego*” di qualunque tipologia di lavoratore a qualunque titolo e per qualsiasi ragione non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, restando invece fuori dall'applicazione della sanzione tutte le forme di prestazione lavorativa che occultano rapporti di lavoro subordinato dietro altre tipologie contrattuali (ad es. contratti di collaborazione coordinata e continuativa a progetto) sempre che risultino dalla documentazione aziendale o da comunicazioni effettuate ad amministrazioni pubbliche.

Per quanto concerne l'importo sanzionatorio, è prevista una sanzione amministrativa da “*€ 1.500 a € 12.000 per ciascun lavoratore, maggiorata di € 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo*” e una sanzione di natura civile connessa all'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore non inferiore a € 3.000, “*indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata*”.

Al riguardo si sottolinea che trattasi di una sanzione proporzionale che prevede un importo minimo e massimo (€ 1.500 - € 12.000) ed un importo in misura fissa di € 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo. Tale ultimo importo (€ 150 giornaliero) costituisce una mera maggiorazione della sanzione edittale e perciò per esso non trova applicazione l'art. 16 della L. n. 689/1981.

Per quanto attiene ai profili contributivi, la sanzione civile prevista dalla norma trova applicazione evidentemente con esclusivo riferimento ai contributi evasi, trattandosi di rapporti di lavoro totalmente in nero. La quantificazione della stessa in misura comunque non inferiore ad € 3.000 per ciascun lavoratore, e distintamente riferita alla contribuzione previdenziale e alla assicurazione INAIL, costituisce una scelta del legislatore che interviene a stabilire una soglia minima di tale misura afflittiva nelle ipotesi in cui la quantificazione della stessa risulti inferiore a tale importo. Va peraltro precisato che la sanzione trova evidentemente applicazione nelle ipotesi in cui sia scaduto il termine per il versamento dei contributi relativi al periodo di paga in corso al momento dell'accertamento.

Occorre infine precisare il regime sanzionatorio applicabile alle fattispecie di “*impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria*”, nelle ipotesi in cui la condotta sia iniziata anteriormente all'entrata in vigore della L. n. 248/2006 (12 agosto 2006) e proseguita oltre tale data. Trattasi, in altre parole, di un problema di successione di leggi nel tempo che sanzionano condotte di natura permanente quale, per l'appun-

to, quella in esame. Va premesso, anzitutto, che nel campo degli illeciti amministrativi trova applicazione il principio del *tempus regit actum*, secondo il quale la disciplina applicabile è quella in vigore al momento della commissione della violazione, senza che – come avviene invece in campo penale – debba valutarsi il principio del *favor rei* alla luce delle previsioni sanzionatorie sopravvenute (v. circ. n. 37/2003). Per quanto attiene alla consumazione dell'illecito di natura permanente tuttavia – come sostenuto dalla dottrina e dalla giurisprudenza maggioritaria (Consiglio di Stato, sez. IV, 25 novembre 2003, n. 7769) – bisogna tenere presente che lo stesso si realizza, non con l'inizio ma con la cessazione del comportamento lesivo che, di norma, coincide con la data dell'accertamento a parte del personale ispettivo. Nel caso in esame, pertanto, il rapporto di lavoro “in nero” iniziato prima del 12 agosto 2006 e proseguito oltre tale data rientra nel campo di applicazione della nuova disciplina introdotta dall'art. 36 *bis*, comma 7 che prevede, quale organo competente alla irrogazione della sanzione, la Direzione provinciale del lavoro e non già l'Agenzia delle Entrate.

Facendo riserva di fornire ulteriori e più approfonditi chiarimenti in ordine alle problematiche sopra evidenziate, si invita il personale ispettivo di attenersi alle indicazioni fornite con la presente circolare.

f.to IL DIRETTORE GENERALE
(Dott. MARIO NOTARO)

6. INPS - Circolare 13 ottobre 2006, n. 111

Ai Dirigenti centrali e periferici
Ai Direttori delle Agenzie
Ai Coordinatori generali, centrali e periferici dei Rami professionali
Al Coordinatore generale Medico legale e Dirigenti Medici

e, p. c.

Al Presidente
Ai Consiglieri d'Amministrazione
Al Presidente e ai Membri del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza
Al Presidente e ai Membri del Collegio dei Sindaci
Al Magistrato della Corte dei Conti delegato all'esercizio del controllo
Ai Presidenti dei Comitati amministratori di fondi, gestioni e casse
Al Presidente della Commissione centrale per l'accertamento e la riscossione dei contributi agricoli unificati
Ai Presidenti dei Comitati regionali
Ai Presidenti dei Comitati provinciali

OGGETTO: Art. 36-bis - Legge n. 248/06.

Sommario: Interventi in materia di entrate e di contrasto al lavoro nero.

Il Decreto Legge n. 223 del 4 luglio 2006, convertito con modificazioni nella Legge n. 248 del 4 agosto 2006 e pubblicato in data 11 agosto 2006 sul S.O. della Gazzetta Ufficiale n. 86, affronta nel titolo III, tra le misure in materia di contrasto all'evasione ed elusione fiscale e recupero della base imponibile, all'articolo 36 bis (misura per il contrasto del lavoro nero e per la promozione della sicurezza nei posti di lavoro) alcuni fenomeni che interessano direttamente l'attività del personale ispettivo dell'Istituto, nell'ambito della lotta al lavoro nero ed al recupero contributivo.

L'articolo 36-bis, contenuto nella Legge di conversione n. 248 del 4 agosto 2006, ha efficacia dal giorno successivo alla data di pubblicazione e quindi, qualora non sia stata stabilita una data diversa nel corpo della legge, ha efficacia dal 12 agosto '06. Non essendo, fra l'altro, prevista una norma transitoria che regoli la successione delle disposizioni nel tempo, si ritiene che per le situazioni non definite o compiute, quindi ancora in atto al 12 agosto 2006, data di entrata in vigore della legge di conversione, la regolamentazione applicabile è quella contenuta nell'art. 36 bis in discorso.

Per le irregolarità indicate nel provvedimento in esame, punite con sanzioni amministrative, si applicano i principi contenuti nella Legge n. 689/81 e successive modifiche ed integrazioni.

In linea generale, salvo disposizione contraria indicata nella legge stessa, le violazioni costituenti illeciti amministrativi possono essere rilevate e contestate dagli organi ispettivi degli Enti preposti ai controlli fiscali, contributive e del lavoro.

1. Provvedimento di sospensione cantiere edile. (art. 36-bis, comma 1)

Il primo comma dell'articolo 36-bis, assegna al personale ispettivo del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale la competenza ad adottare provvedimenti di "sospensione dei cantieri edili" tutte le volte che i predetti ispettori riscontrino direttamente, ovvero a seguito di segnalazione da parte dell'INPS o dell'INAIL, la presenza nel cantiere di personale

al lavoro non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori regolarmente occupati nel cantiere ovvero, in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale, di cui agli articoli 4, 7 e 9 del D.Lgs. 8.4.2003, n. 66 e successive modificazioni.

Per l'individuazione dell'ambito applicativo della disposizione in esame per "ambito dei cantieri edili" il riferimento è alle imprese svolgenti le attività indicate nell'allegato I del D.Lgs n. 494/96, ossia sia aziende inquadrate o inquadrabili previdenzialmente come imprese edili, sia come imprese non edili che operano comunque nell'ambito delle realtà di cantiere.

Per l'individuazione del personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria si rimanda al successivo punto 4.

La segnalazione, conseguente ad accertamenti effettuati da ispettori dell'INPS, dell'esistenza di fatti che possono determinare la sospensione del cantiere edile, deve essere trasmessa sollecitamente, anche in via telematica, con una specifica nota sottoscritta dall'ispettore direttamente alla Direzione Provinciale del Lavoro competente per territorio, considerato che la competenza all'assunzione del provvedimento di sospensione del cantiere, dove sono occupati lavoratori non registrati ovvero rilevate le predette violazioni, appartiene esclusivamente al personale ispettivo della Direzione Provinciale del Ministero del Lavoro.

La disposizione legislativa fa riferimento alla reiterazione della violazione, cioè alla ripetizione per una seconda volta o anche più volte non necessariamente in uno stesso tratto temporale.

Si ritiene che la segnalazione debba essere effettuata sempre e comunque anche se la violazione non risulti reiterata, in quanto la verifica dell'esistenza o meno della reiterazione delle violazioni è di esclusiva competenza del personale ispettivo del Ministero del Lavoro, che, fra l'altro, può essere in possesso per altre vie anche di informazioni non a conoscenza dell'ispettore dell'INPS.

2. Documento di riconoscimento per il personale occupato nei cantieri edili (art. 36 bis, commi 3, 4 e 5).

A decorrere dal 1° ottobre 2006 è previsto che il datore di lavoro edile, come sopra individuato, munisca il proprio personale occupato nel cantiere di una apposita tessera di riconoscimento, corredata di fotografia, di qualsivoglia formato, contenente le generalità complete del lavoratore e la denominazione del datore di lavoro, documento che i lavoratori sono tenuti ad esporre. Analoga esposizione è fatta carico ai lavoratori autonomi che devono, a proprie spese, munirsi della tessera di riconoscimento.

Dal predetto obbligo dell'esposizione della tessera di riconoscimento sono esclusi i datori di lavoro che occupano meno di dieci dipendenti, a condizione però che in un apposito registro da tenersi sul posto di lavoro (registro preventivamente vidimato dalla Direzione Provinciale del Lavoro e della Previdenza Sociale competente per territorio) annotino gli estremi identificativi di tutto il personale, sia autonomo che subordinato, comunque giornalmente occupato nel cantiere.

La violazione sia dell'obbligo di esposizione della tessera di riconoscimento, che dell'annotazione nel registro giornaliero degli estremi identificativi dei lavoratori occupati giornalmente nel cantiere, sia la mancata tenuta sul posto di lavoro del registro stesso è punita con la sanzione amministrativa da 100 ad 500 per ciascun lavoratore occupato.

Anche il lavoratore che non espone la tessera di riconoscimento, ancorché munito del documento, è punito con la sanzione amministrativa da 50 ad 300.

Le due sopradette sanzioni amministrative non sono diffidali ai sensi dell'articolo 13 del D.Lgs n. 124/2004.

3. Assunzioni in edilizia. (art. 36 bis, comma 6).

Innovando le precedenti disposizioni legislative, il termine, entro cui il datore di lavoro dell'edilizia, inquadrato ovvero inquadrabile come edile ai fini previdenziali (C.S.C. 1./4.13.XX), deve comunicare l'assunzione di un lavoratore, con documentazione di data certa, è anticipato al giorno precedente a quello della instaurazione del rapporto stesso.

La violazione dell'obbligo della comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro è punita con la sanzione amministrativa pari ad una somma da 100 ad 500.

4. Lavoratori in nero (art. 36 bis, comma 7).

Le innovazioni introdotte dal comma sette sono sia in relazione ai soggetti non registrati, sia all'Ente competente per l'irrogazione della sanzione amministrativa.

“Il datore di lavoro che impiega lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore, è altresì punito con la sanzione amministrativa da 1.500 a 12.000 per ciascun lavoratore, maggiorata di 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo”. La sanzione si aggiunge ad ogni ulteriore provvedimento di carattere sanzionatorio legato all'utilizzo di manodopera irregolare.

La formulazione dell'art. 36 bis si differenzia dalla precedente di cui al comma 3 del Decreto Legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito con modificazioni dalla Legge 23 aprile 2002, n. 73 per “l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria”. In altri termini mentre prima dell'entrata in vigore dell'art. 36 bis i lavoratori in nero erano soltanto i lavoratori subordinati, dopo il 12 agosto sono da considerare lavoratori in nero anche i parasubordinati, nonché gli autonomi, sconosciuti agli istituti previdenziali.

Infatti l'indicazione di cui all'art. 36 bis di “lavoratori non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria” diversificandosi dalla precedente norma sopra richiamata (“lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatorie”) porta alla conclusione che lavoratore in nero è il soggetto (subordinato, parasubordinato, autonomo) che:

- non è registrato nei libri paga e matricola regolamentari,
- è anche sconosciuto come lavoratore della ditta ai competenti Servizi per l'Impiego a seguito di omessa comunicazione di denuncia di assunzione, denuncia che si può considerare quale documentazione obbligatoria, di data certa da cui si può trarre l'indicazione della effettiva esistenza del rapporto di lavoro e della esatta data di assunzione del lavoratore.

Per lo stesso principio è da considerare altresì lavoratore in nero anche l'autonomo che presta attività lavorativa nel cantiere edile, non iscritto alla Camera di Commercio e ai relativi albi di categoria e quindi sconosciuto agli enti previdenziali.

La competenza alla irrogazione della sanzione amministrativa non appartiene più all'Agenzia delle Entrate (che applicava la sanzione amministrativa dal 200 al 400 per cento dell'importo, per ciascun lavoratore irregolare, del costo del lavoro calcolato sulla base dei vigenti contratti collettivi nazionali, per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di contestazione della violazione), ma dal 12 agosto 2006, data di entrata in vigore della legge n. 248/2006 la competenza fa capo alla Direzione Provinciale del Lavoro territorialmente competente.

Ne consegue che l'Ispettore dell'INPS, che rileverà la condotta punibile con la sanzione in discorso, dovrà procedere alla trasmissione alla Direzione provinciale del Lavoro competente per territorio del verbale di accertamento, accompagnata da una esauriente nota illustrativa.

In linea generale resta fermo comunque il principio che la constatazione e la conseguen-

te contestazione della violazione compete agli organi preposti ai controlli in materia fiscale, contributiva e del lavoro.

Per quanto attiene ai profili contributivi il settimo comma stabilisce altresì che l'importo delle sanzioni civili connesse all'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore c.d. in nero non può essere inferiore a euro 3000, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa e non è diffidabile ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004.

Considerato che la sanzione civile nell'importo minimo di 3000 è riferita all'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore, la disposizione è applicabile nel momento in cui sia già scaduto il termine per il pagamento dei contributi assicurativi e previdenziali relativi al periodo di paga in corso al momento dell'accertamento e non prima della scadenza del predetto termine.

Inoltre ciascun ente, titolare dei contributi dovuti, è competente a ricevere la "sanzione civile" come sopra individuata in considerazione del fatto che i termini di scadenza per il versamento dei contributi previsto dall'art. 116, comma 8 e seguenti della Legge n. 388/2000 sono messi in relazione al termine previsto per ciascuno dei predetti Enti.

Pertanto la verifica del calcolo delle sanzioni civili come formulate sopra dovrà essere effettuata dall'ispettore individualmente per ciascun lavoratore in nero e verificata con l'effettivo importo delle sanzioni dovute per l'evasione contributiva contestata.

Qualora l'ispettore di vigilanza, effettuati i conteggi per ciascun lavoratore interessato, rilevi che l'importo delle sanzioni civili per omesso versamento sia inferiore a euro 3000, deve addebitare tale importo facendo esplicito riferimento al comma 7 dell'art. 36 bis del D.L. 223/2006, convertito in Legge n. 248/2006.

5. Riduzioni contributive alle imprese edili (comma ottavo).

Sono confermate le agevolazioni contributive, gli sgravi per il Mezzogiorno e le riduzioni per le fiscalizzazioni degli oneri sociali per le imprese edili, previste dai commi 2 e 3 dell'articolo 29 del D.L. 23 giugno 1995, n. 264, convertito con modificazioni nella legge n. 341/1995, con esclusione dei datori di lavoro che abbiano riportato condanne passate in giudizio per violazione della normativa in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro e tale esclusione dai benefici sopra indicati si estende per la durata di cinque anni dalla pronuncia della sentenza.

6. Proroga del termine di prescrizione dei contributi ex art. 2, c. 26 della legge n. 335/1995 (comma 11).

Il termine prescrizione dei contributi di pertinenza della gestione di cui all'art. 2, c. 26 della Legge n. 335/95 (c.d. parasubordinati) relativo all'anno 1996 è prorogato al 31.12.2007.

Il Direttore Generale
V. CRECCO

7. INAIL - DIREZIONE GENERALE - DIREZIONE CENTRALE RISCHI

Circolare 23 ottobre 2006, n. 45.

Oggetto: Misure urgenti per il contrasto del lavoro nero e per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro. Legge n. 248 del 4 agosto 2006, art. 36 *bis*.

QUADRO NORMATIVO

- **Legge 4 agosto 2006, n. 248:** “Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto Legge 4 luglio 2006 n. 223 recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale”, **art. 36 bis:** “Misure urgenti per il contrasto del lavoro nero e per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro”.

- **Circolare dell’Agenzia delle Entrate n. 28/E del 4 agosto 2006:** “Decreto Legge n. 223 del 4 luglio 2006 - Primi chiarimenti”

- **Circolare del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale n. 29 del 28 settembre 2006:** “Art. 36 *bis* D.L. n. 223/2006 (conv. con Legge n. 248/2006”.

- **Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n. 124:** “Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell’art. 8 della Legge 14 febbraio 2003, n. 30”.

- **Circolare Inail n. 86 del 17 dicembre 2004:** “Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro”.

- **Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276:** “Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla Legge 14 febbraio 2003 n. 30” e successive modificazioni, **art. 86:** “norme transitorie e finali”, **comma 10 bis.**

- **Decreto Legislativo 8 aprile 2003, n. 66:** “Attuazione delle direttive 93/104/CE e 200/34/CE concernenti taluni aspetti dell’organizzazione dell’orario di lavoro”.

- **Decreto Legge 22 febbraio 2002, n. 12** convertito con modificazioni nella Legge 22 aprile 2002 n. 73: “Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all’estero e di lavoro irregolare”, art. 3.

- **Circolare interamministrativa n. 56/E del 20 giugno 2002 Agenzia delle Entrate, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Ministero dell’Interno, INPS e INAIL:** “Norme per incentivare l’emersione dell’economia sommersa. Capo I della Legge 18 ottobre 2001 n. 383 e successive modifiche e integrazioni”.

- **Circolare Inail n. 56 del 27 luglio 2001:** “Legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante “disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001), articolo 116, commi da 8 a 20. **Nuovo sistema sanzionatorio**”.

- **Legge 23 dicembre 2000 n. 388, art. 116:** “Misure per favorire l’emersione del lavoro irregolare”, **comma 8.**

- **Decreto Legislativo 23 febbraio 2000, n. 38:** “Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell’art. 55, comma 1 della Legge 17 maggio 1999, n. 144”, **art. 14, comma 2.**

- **Circolare Inail n. 1 dell’8 gennaio 1999:** “...Nuove modalità dell’attività ispettiva...”.

- **Circolare Inail n. 14 del 12 marzo 1998:** “...Nuovo sistema sanzionatorio”.

- **Decreto Legislativo 14 agosto 1996, n. 494:** “Attuazione della direttiva 92/57/CEE concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili” e successive modifiche.

- **Decreto Legge 23 giugno 1995, n. 244** convertito con modificazioni nella Legge 8 agosto 1995 n. 341, **art. 29:** “Retribuzione minima imponibile nel settore edile”, **comma 2.**

- **Lettera circolare Inail n. 40 del 23 giugno 1984:** “Sanzioni previste dall’articolo 50, 4 comma, del Testo Unico approvato con D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124”.
- **Legge 24 novembre 1981, n. 689:** “Modifiche al sistema penale”.

Premessa

La Legge n. 248/2006 ¹, entrata in vigore il 12 agosto u.s., contiene un complesso di misure finalizzate al rilancio economico e sociale, al contenimento e alla razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale.

L’art. 36 bis della legge, in particolare, introduce disposizioni specifiche in materia di contrasto del lavoro “nero” e per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro, che interessano l’Istituto sotto diversi aspetti.

Sulla materia il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale ² ha emanato l’allegata Circolare, che ha fornito alcuni chiarimenti operativi ed interpretativi delle innovazioni introdotte ed alla quale si fa integrale rinvio per gli aspetti generali.

Sulla base degli orientamenti ministeriali, si forniscono prime indicazioni operative per le questioni di stretta competenza dell’Istituto.

Provvedimento di sospensione dei lavori

La legge introduce il potere di adottare il provvedimento di sospensione dei lavori nell’ambito dei cantieri edili ³, attribuendone la competenza esclusiva al personale ispettivo del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

La finalità è individuata dalla stessa legge nel rafforzamento delle misure in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori operanti nel cantiere nonché di contrasto al lavoro sommerso ed irregolare.

Il provvedimento di sospensione può essere adottato qualora si riscontri l’impiego di personale non risultante da scritture o da altra documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20 % del totale dei lavoratori regolarmente occupati nel cantiere, ovvero in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale ⁴.

La sospensione può essere attivata anche su segnalazione degli ispettori di vigilanza di Inail e Inps ed a tal fine la circolare ministeriale specifica che, qualora questi ultimi accertino la sussistenza dei presupposti che legittimano l’adozione del provvedimento, ne diano immediata comunicazione alla competente Direzione Provinciale del Lavoro mediante trasmissione del verbale.

Laddove, tuttavia, i tempi di conclusione dell’accertamento non consentano una tempestiva redazione del verbale, è necessario che gli ispettori anticipino la segnalazione mediante comunicazioni specifiche alle competenti Direzioni Provinciali del Lavoro.

Le comunicazioni, redatte secondo uno schema che potrà essere concordato con le suddette Direzioni, dovranno contenere tutti gli elementi utili per la valutazione circa la ricorrenza dei presupposti per l’adozione del provvedimento di sospensione, compresa l’indicazione delle fasi di lavorazione effettuate dall’azienda al momento della verifica ispettiva.

Per quanto concerne l’ambito di applicazione, l’oggetto, il calcolo della percentuale del

¹ Gazzetta Ufficiale n. 186 del 11 agosto 2006.

² Circolare del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale n. 29 del 28 settembre 2006.

³ Art. 36 bis, comma 1.

⁴ Artt. 4, 7 e 9 del Decreto Legislativo 8 aprile 2003 n. 66.

personale “in nero” nonché le condizioni per l’adozione del provvedimento, si rinvia a quanto esposto nella circolare ministeriale.

Si precisa che nell’ipotesi di “reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro...”, gli ispettori dell’Inail devono limitarsi a segnalare gli elementi di fatto risultanti dalla documentazione esaminata, in quanto il giudizio sulla “reiterazione” è riservato agli ispettori del lavoro.

Il provvedimento di sospensione può essere revocato dagli ispettori del lavoro a condizione che i lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria siano regolarizzati ovvero che siano ripristinate, nel caso delle reiterate violazioni già citate, le regolari condizioni di lavoro.

La circolare ministeriale specifica quali adempimenti sono posti a carico della ditta ai fini della regolarizzazione, individuando tra gli obblighi anche quelli dei versamenti contributivi (premi ed eventuali sanzioni).

È necessario, pertanto, considerati gli effetti dei provvedimenti di sospensione, che le Unità operative procedano sollecitamente a quantificare e richiedere gli importi dovuti, tenendo presente quanto illustrato al

successivo paragrafo concernente le sanzioni amministrative e civili.

Non è trascurabile, a tale proposito, la previsione di un provvedimento interdittivo – a cura del Ministero delle infrastrutture – alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a gare pubbliche per tutto il periodo di sospensione o per un maggiore periodo, fino al massimo di due anni.

Tessera di riconoscimento o registro

Sempre nell’ambito dei cantieri edili è previsto ⁵, a decorrere dal 1° ottobre 2006, l’obbligo per i datori di lavoro di munire il personale occupato di apposita tessera di riconoscimento, corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l’indicazione del datore di lavoro. I lavoratori, compresi gli autonomi (es. artigiani) che operano nel cantiere, sono tenuti ad esporre detta tessera.

In via alternativa, i soli datori di lavoro che occupano meno di dieci dipendenti possono assolvere all’obbligo di esporre la tessera “*mediante annotazione, su apposito registro di cantiere vidimato dalla Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente da tenersi sul luogo di lavoro, degli estremi del personale giornalmente impiegato nei lavori*” ⁶.

La circolare ministeriale definisce l’ambito applicativo della previsione normativa, chiarendo i criteri con cui va calcolato il limite numerico e fissando, altresì, le modalità di tenuta dei registri e delle relative annotazioni.

L’inosservanza di tutti gli obblighi descritti comporta l’applicazione di sanzioni amministrative sia a carico del datore di lavoro (da 100 a 500 Euro per ciascun lavoratore), sia a carico del lavoratore che, munito della tessera di riconoscimento, non provveda ad esporla (da 50 a 300 euro) ⁷.

Nel silenzio della norma, che non riserva agli ispettori del lavoro la specifica competenza ad irrogare questa tipologia di sanzioni, si ritiene che la stessa possa essere comminata anche dal personale di vigilanza dell’Istituto.

È da tenere presente che, nel caso in cui siano presenti nel cantiere contemporaneamente

⁵ Art. 36 bis, comma 3.

⁶ Art. 36 bis, comma 4.

⁷ Art. 36 bis, comma 5.

te più datori di lavoro o lavoratori autonomi, la contestazione di violazione dell'obbligo di esporre la tessera di riconoscimento deve essere notificata anche al committente, atteso che, per espressa previsione normativa, lo stesso risponde in solido di tale obbligo.

Comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro

La legge ⁸ rende immediatamente operative alcune disposizioni già contenute nel decreto di attuazione della cosiddetta "legge Biagi" ⁹, stabilendo che, nei casi di instaurazione di rapporti di lavoro nel **settore edile**, i datori di lavoro sono tenuti a darne comunicazione al Centro per l'impiego ¹⁰, mediante documentazione avente data certa, **il giorno antecedente** a quello di instaurazione dei relativi rapporti.

La circolare ministeriale precisa che la norma è indirizzata alle imprese edili in senso stretto (si deve pertanto tenere conto dell'inquadramento o inquadrabilità ai fini previdenziali) e fornisce anche indicazioni sulle modalità di invio della comunicazione.

La violazione dell'obbligo è punita con una *sanzione amministrativa* da 100 a 500 Euro.

La norma non contiene alcun riferimento alla denuncia nominativa degli assicurati (D.N.A) da effettuare contestualmente all'instaurazione del rapporto di lavoro ¹¹, e pertanto, in assenza di espressa abrogazione, l'obbligo verso l'Istituto è da considerarsi tuttora vigente.

Né si può ritenere, per quanto concerne il profilo sanzionatorio, che possa applicarsi il principio del "cumulo giuridico", qualora si accerti che il datore di lavoro non abbia effettuato né la comunicazione anticipata al Centro per l'impiego né quella contestuale all'Inail, trattandosi di violazioni di disposizioni diverse scaturenti da fatti illeciti distinti.

Sanzioni amministrative e civili per il lavoro nero

È stato rafforzato il sistema sanzionatorio per l'impiego di lavoratori non risultanti da scritture o altra documentazione obbligatoria, con riferimento alle **aziende di qualsiasi settore**, sia con riguardo alle **sanzioni amministrative** che a quelli **civili**.

Le nuove disposizioni si applicano alle violazioni commesse **dal 12 agosto 2006**, con la precisazione che per le condotte di carattere permanente (iniziate anche anteriormente all'entrata in vigore della legge) occorre fare riferimento alla data di cessazione del comportamento lesivo, che di norma coincide con quella dell'accertamento da parte del personale ispettivo.

a) Maxisanzione amministrativa

La norma ¹² modifica la "maxisanzione" per il lavoro nero introdotta nel 2002 ¹³, prevedendo che "*ferma restando l'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore, l'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, è altresì punito con la **sanzione amministrativa** da Euro 1.500 a Euro 12.000 **per ciascun lavoratore**, maggiorata di Euro 150 per ciascun giornata di lavoro effettivo*".

Le novità, rispetto alla formulazione del 2002, non si limitano solo alla misura della sanzione (secondo la previgente normativa la violazione era punita con una sanzione ammini-

⁸ Art. 36 bis, comma 6.

⁹ Art. 86 bis, comma 10 bis del Decreto Legislativo n. 276/2003.

¹⁰ Art. 9 bis della Legge 28 novembre 1996 n. 608 e successive modifiche.

¹¹ Art. 14, comma 2 Decreto Legislativo 23 febbraio 2000 n. 38.

¹² Art. 36 bis, comma 7.

¹³ Art. 3 del Decreto Legge n. 12/2002 convertito nella Legge 73/2002.

strativa dal 200 al 400 per cento dell'importo del costo del lavoro per ciascun lavoratore irregolare) ma riguardano anche l'ambito soggettivo di applicazione, nonché la competenza all'irrogazione.

Sotto il primo profilo, infatti, la dizione "impiego di lavoratori **dipendenti** non risultanti da scritture..." contenuta nel precedente testo ¹⁴ è stata sostituita con la seguente "l'impiego di lavoratori ...".

Questo significa che è da considerare lavoratore "in nero", ai fini dell'applicazione della sanzione, non soltanto il lavoratore subordinato non registrato sui libri paga e matricola o di cui non si sia comunicata l'assunzione, ma anche il para-subordinato e il lavoratore autonomo sconosciuti agli enti previdenziali, in quanto non risultanti da alcuna "documentazione obbligatoria" (ad esempio mancata iscrizione alla Camera di Commercio).

È stata altresì modificata la competenza ad irrogare la sanzione, prima riferita all'Agenzia delle Entrate e riservata ora alle **Direzioni Provinciali del Lavoro**, alle quali compete sia la contestazione della violazione che l'eventuale ordinanza ingiunzione.

Nulla cambia circa le competenze degli organi di vigilanza degli Enti previdenziali e pertanto **gli ispettori devono continuare ad effettuare la constatazione dell'illecito**, segnalando tempestivamente la stessa alla Direzione Provinciale del Lavoro competente per territorio.

b) Sanzioni civili connesse all'omesso versamento del premio

Di particolare rilievo per l'Istituto è la previsione della **soglia minima** della sanzione civile, dovuta per l'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore non risultante dalle scritture o altra documentazione obbligatoria.

La legge, infatti, prevede che "*l'importo delle sanzioni civili connesse all'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore di cui al periodo precedente non può essere inferiore a Euro 3.000* indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata" ¹⁵.

Tale previsione integra quindi il sistema sanzionatorio in vigore dal 2001 ¹⁶, in quanto non solo viene introdotta una soglia minima, nei casi in cui la quantificazione della sanzione civile risulti inferiore all'importo di Euro 3.000, ma questa stessa è riferita al singolo lavoratore e non più alle retribuzioni complessivamente evase.

La circolare ministeriale chiarisce che la quantificazione della stessa in misura non inferiore ad Euro 3.000 per ciascun lavoratore deve essere "**distintamente riferita alla contribuzione previdenziale ed alla assicurazione Inail**".

Secondo l'interpretazione ministeriale, inoltre, la sanzione trova applicazione nelle ipotesi in cui sia scaduto il termine per il "versamento dei contributi relativi al periodo di paga in corso al momento dell'accertamento".

Questo fa ritenere, ai fini Inail, che presupposto per la sua applicazione – nei casi in cui la ditta sia comunque già titolare di un rapporto assicurativo per l'attività svolta – è che **sia scaduto il termine di legge per la dichiarazione delle retribuzioni afferenti l'anno o il minor periodo di riferimento e per il conseguente versamento del premio definitivamente dovuto per lo stesso periodo** ¹⁷.

¹⁴ Art. 3 c. 3 Decreto Legge n. 12/2002 convertito nella Legge n. 73/2002.

¹⁵ Art. 36 *bis*, comma 7, ultimo periodo.

¹⁶ Art. 116, comma 8, lettera *b*) della Legge 23 dicembre 2000 n. 388.

¹⁷ Articoli 28 e 44 del D.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124 e successive modifiche.

c) Istruzioni operative per le sanzioni civili

In attesa della necessaria implementazione procedurale idonea a gestire le sanzioni civili in discorso, le Sedi devono operare come segue:

- all'atto della liquidazione del verbale ispettivo, che dovrà riportare l'importo delle retribuzioni non denunciate per ciascun lavoratore interessato, l'operatore deve inserire l'evasione salariale **distintamente** per singolo lavoratore, **evitando di sommare le retribuzioni riferite a soggetti diversi**;

- la procedura provvede a calcolare il premio e la relativa sanzione civile nella misura prevista dalla Legge n. 388/2000;

- al momento dell'invio alla verifica, l'operatore ha la possibilità di vedere l'importo della sanzione calcolata dalla procedura e quindi valutare se la stessa è congrua rispetto al limite minimo di Euro 3.000;

- qualora sia inferiore, applicherà lo specifico "codice di funzione" **per escludere** detta sanzione dalla richiesta;

- procederà, quindi, **all'inserimento di un titolo manuale** – con valore di sanzione civile per l'importo suddetto – avendo cura di indicare anche una data di scadenza uguale a quella fissata per il pagamento del premio;

- effettuata la stampa del provvedimento elaborato da GRA, è necessario **integrare** lo stesso per la parte riguardante i riferimenti normativi ("sanzione civile *ex art. 36 bis* comma 7 della Legge n. 248/2006") e l'importo, provvedendo, altresì, a completare il *fac simile* dell'F24 con tutti i dati utili.

È indispensabile che le richieste in esame siano raccolte in **apposite evidenze**, sia per agevolarne l'individuazione in vista dell'eventuale successivo recupero coattivo, sia ai fini di monitoraggio (numero casi e importo dei premi e delle sanzioni).

Le Direzioni Regionali, a tale proposito, cureranno il monitoraggio mensile delle richieste effettuate dalle Unità dipendenti, trasmettendo **trimestralmente** alla Direzione Centrale Rischi i dati di sintesi riferiti alla regione.

Requisiti per lo sconto edile

L'agevolazione trova ora applicazione "*esclusivamente nei confronti dei datori di lavoro del settore edile in possesso dei requisiti per il rilascio della certificazione di regolarità contributiva anche da parte delle casse edili.*

Le predette agevolazioni non trovano applicazione nei confronti dei datori di lavoro che abbiano riportato condanne passate in giudicato per la violazione della normativa in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro per la durata di cinque anni dalla pronuncia della sentenza"¹⁸.

Secondo l'interpretazione letterale del dispositivo le aziende "**devono essere in possesso dei requisiti per il rilascio della regolarità contributiva**" nei confronti di *INAIL, INPS E CASSE EDILI*; ciò significa che non è richiesta – almeno per ora – l'acquisizione del "DOCUMENTO UNICO DI REGOLARITÀ" e che tale condizione può essere quindi oggetto di autodichiarazione, fermi restando i poteri di verifica successiva da parte degli enti previdenziali.

Per quanto in particolare concerne lo sconto sulla regolazione 2006, si manterrà, pertanto, il sistema dell'autodichiarazione attraverso una modulistica opportunamente modificata ed integrata, che sarà resa disponibile e scaricabile dal sito *www.inail.it*.

¹⁸ Art. 36 *bis*, comma 8.

Saranno comunque fornite istruzioni dettagliate in occasione dell'emanazione del decreto ministeriale, che come di consueto fissa ogni anno la misura dell'agevolazione.

Si richiama l'attenzione dei Dirigenti sull'opportunità di curare con particolare attenzione la diffusione della presente circolare, organizzando specifici incontri di approfondimento presso ogni struttura, sia con il personale ispettivo, sia con il personale addetto al processo Aziende.

Allegato n. 1: Circolare del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale n. 29 del 28 settembre 2006.

Allegato n. 2: Provvedimento di sospensione dei lavori nell'ambito dei cantieri.

IL DIRETTORE GENERALE

8. MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

Circolare 3 Novembre 2006 n. 1733

emessa da: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti Titolo/Oggetto Art. 36 *bis* del Decreto Legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni nella Legge 4 agosto 2006, n. 248 recante “Misure urgenti per il contrasto del lavoro nero e per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro” testo: Circolare interdittiva n. 1733 del 3/11/2006 pubblicata nella GU n. 261 del 9/11/2006 e rettificata nella GU n. 282 del 4/12/2006 L’art. 36 *bis* del Decreto Legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni nella Legge 4 agosto 2006, n. 248 recante “Misure urgenti per il contrasto del lavoro nero e per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro” al primo comma dispone che: ‘Al fine di garantire la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori nel settore dell’edilizia, nonché al fine di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare... il personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale... può adottare il provvedimento di sospensione dei lavori nell’ambito dei cantieri edili qualora riscontri l’impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria... ovvero in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale... I competenti uffici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale informano tempestivamente i competenti uffici del Ministero delle infrastrutture dell’adozione del provvedimento di sospensione al fine dell’emanazione da parte di questi ultimi del provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a gare pubbliche di durata pari alla citata sospensione nonché per un eventuale ulteriore periodo di tempo non inferiore al doppio della durata della sospensione e comunque non superiore a due anni”.

La normativa, al fine di assicurare una più efficace azione di prevenzione oltre che di repressione del lavoro sommerso, nonché di riduzione del fenomeno infortunistico dei luoghi di lavoro, introduce, tra l’altro, la sanzione dell’interdizione a contrarre con le pubbliche amministrazioni, da infliggere da parte dei “competenti uffici” del Ministero delle infrastrutture al verificarsi di determinate fattispecie.

Tenuto anche conto dei numerosi provvedimenti di sospensione già pervenuti al Ministero delle infrastrutture da parte delle Direzioni provinciali del lavoro, alcuni corredati della successiva revoca, diviene urgente, al fine di un’applicazione uniforme del diritto obiettivo nell’ambito delle varie articolazioni del Ministero delle infrastrutture:

1. individuare gli uffici competenti a ricevere comunicazione delle sospensioni di cantieri al fine della istruttoria;
2. fornire indicazioni di massima sulle modalità operative.

Con riferimento al punto primo, in base alla vigente organizzazione – di cui al D.P.R. n. 184 del 2 luglio 2004, al decreto ministeriale 19 aprile 2005, al Decreto Legge 18 maggio 2006, n. 181, e al Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri del 5 luglio 2006, di individuazione, tra l’altro, dei compiti e delle funzioni del Ministero delle infrastrutture, nonché di articolazione dello stesso nelle strutture decentrate – “i competenti uffici” del Ministero delle infrastrutture presso cui deve incardinarsi la nuova attribuzione sono – con le ripartizioni di funzioni che si specificheranno – la Direzione generale per la regolazione e i Provveditorati regionali e interregionali alle opere pubbliche.

Tenuto conto, infatti, che la competenza in tema di monitoraggio, controllo e vigilanza in materia infrastrutturale è assegnata, a livello centrale, al Dipartimento II – Infrastrutture statali, edilizia e regolazione, e, con riferimento all’indirizzo e regolazione delle procedure di appalto, alla Direzione generale per la regolazione, nonché, a livello decentrato, ai Prov-

veditorati regionali e interregionali alle opere pubbliche, ne consegue una allocazione funzionale della competenza all'emanazione del provvedimento finale in capo alla sede centrale, mentre la fase istruttoria può essere svolta presso i Provveditorati regionali e interregionali alle opere pubbliche.

A livello operativo, ciascun Provveditorato regionale e interregionale alle opere pubbliche competente per territorio, dopo aver ricevuto il provvedimento di sospensione del cantiere emesso dall'ispettore del lavoro, deve attivare, nel rispetto delle garanzie e delle prerogative previste dalla normativa vigente (comunicazione dell'avvio del procedimento, eventuale partecipazione del destinatario, ecc.), un procedimento amministrativo volto alla predisposizione di una relazione illustrativa sintetica recante gli elementi essenziali per l'emanazione del provvedimento interdittivo, che deve essere trasmessa corredata di tutta la documentazione utile, alla Direzione generale per la regolazione al fine della adozione dell'atto stesso.

Per quanto concerne le modalità operative per l'emanazione del provvedimento interdittivo, si forniscono le seguenti indicazioni.

Il procedimento avviato da parte della struttura decentrata deve essere normalmente concluso entro 45 giorni dalla data di ricezione del provvedimento di sospensione; la Direzione generale per la regolazione emana tempestivamente il provvedimento finale una volta acquisita la documentazione – ivi compresa la relazione illustrativa sintetica di cui sopra – trasmessa dal competente Provveditorato regionale e interregionale alle opere pubbliche.

In sede di prima applicazione, il termine acceleratorio suindicato decorre dalla data di pubblicazione della presente circolare.

In ordine alla durata del provvedimento interdittivo, la fonte primaria prescrive due possibilità: *a)* che la stessa sia pari alla durata della sospensione; *b)* che possa essere anche disposta per un ulteriore periodo, pari al doppio della sospensione; in entrambe le ipotesi, la stessa non può essere superiore a due anni.

Si evince l'importanza della durata della sospensione, che viene presa a riferimento per irrogare la sanzione interdittiva: il provvedimento interdittivo di pari durata della sospensione costituisce, infatti, stando alla lettera della norma, un provvedimento vincolato, essendo esclusa – in questo caso – ogni valutazione discrezionale in ordine all'elemento temporale.

La possibilità di prevedere un periodo interdittivo ulteriore (pari al doppio della sospensione) potrà allora ricorrere nei casi di recidiva e, comunque, in tutti i casi "più gravi", intendendosi con questa locuzione ogni ipotesi in cui i lavoratori irregolari siano pari o superiori al 50% degli addetti al cantiere, ovvero le ipotesi di violazione delle norme di sicurezza di non lieve entità: l'applicazione di una misura interdittiva per tale periodo ulteriore deve sempre essere adeguatamente motivata.

Qualora nel provvedimento di sospensione adottato dagli organi ispettivi del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale non sia indicato alcun termine finale, la durata del provvedimento interdittivo non può che essere pari al periodo intercorrente tra la data della sospensione stessa e quella della intervenuta revoca, prevista al comma 2 dell'art. 36 *bis* D.L. n. 223/2006 (ipotesi di regolarizzazione del/i lavoratore/i). Qualora non sia intervenuta alcuna revoca, la durata dell'interdizione non può che essere pari, comunque, alla durata della sospensione, e, in ogni caso, non potrà mai essere superiore a due anni: da ciò consegue che il provvedimento interdittivo avrà quale *dies a quo* la data di notifica all'impresa il cui cantiere è sospeso e quale *dies ad quem* il termine massimo (due anni) ipoteticamente irrogabile quale durata del provvedimento interdittivo, salvi eventuali successivi provvedimenti da emanarsi a seguito della acquisizione di nuovi ulteriori elementi.

La Direzione generale per la regolazione dei lavori pubblici nell'ambito del Dipartimen-

to II – Infrastrutture statali, edilizia e regolazione dei contratti pubblici nell’emanazione del provvedimento interdittivo – a seguito dell’istruttoria tecnico-amministrativa svolta dal competente Provveditorato – avrà cura di garantire una applicazione uniforme della disciplina in esame sul territorio nazionale.

Il provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a gare pubbliche per le imprese destinatarie del provvedimento di sospensione del cantiere da parte dei competenti uffici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, adottato dal Direttore generale della Direzione generale per la regolazione, è atto definitivo di natura costitutiva; lo stesso produce i suoi effetti a decorrere dalla data di notifica all’interessato e deve essere tempestivamente comunicato all’Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture nell’ambito dell’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture, e al Provveditorato competente.

La natura di atto definitivo del provvedimento interdittivo lo rende impugnabile con gli ordinari strumenti di gravame: ricorso al giudice amministrativo ovvero in alternativa al Presidente della Repubblica, nei termini di legge e di ciò deve essere data notizia in calce al provvedimento medesimo.

L’eventuale accoglimento della istanza cautelare di sospensione del provvedimento di sospensione del cantiere può essere valutata quale causa ostativa all’adozione del provvedimento interdittivo: pertanto, le Direzioni provinciali del lavoro informeranno tempestivamente i Provveditorati regionali e interregionali alle opere pubbliche delle eventuali impugnazioni – anche non in sede giurisdizionale – dei provvedimenti di sospensione e dei loro esiti.

Si precisa che il provvedimento interdittivo deve essere emanato anche in caso di successiva revoca della sospensione e che resta comunque inalterata la possibilità, da parte della Direzione generale per la regolazione, di revocare il provvedimento interdittivo, in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21 *quinquies* e 21 *nonies* della L. 241/90.

Per l’attuazione della presente circolare, i Provveditorati regionali e interregionali alle opere pubbliche predispongono le attività necessarie con le Direzioni Provinciali del Lavoro incardinate nell’ambito territoriale di propria competenza e ne danno comunicazione alla Direzione generale per la regolazione dei lavori pubblici.

Al fine della corretta partecipazione alle gare da parte delle imprese, nelle more dell’emanazione del regolamento di cui all’art. 5 del Decreto Legislativo 163/2006 che potrebbe disporre anche sul punto, si invitano le stazioni appaltanti a chiedere una autocertificazione concernente l’essere stati o meno destinatari di provvedimenti interdittivi nell’ultimo biennio: tale richiesta trova il proprio fondamento normativo nel disposto della lettera e) dell’articolo 38 del decreto legislativo n. 163/2006. In sede di verifica dei requisiti, ciascuna stazione appaltante può accertare la veridicità della predetta autocertificazione tramite consultazione del sito informatico dell’Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture nell’ambito dell’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture.

Al fine della migliore conoscibilità da parte delle stazioni appaltanti della presente circolare, la stessa viene pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, oltre che sui siti informatici del Ministero delle infrastrutture (sito istituzionale e sito per la pubblicazione informatica dei bandi di gara).

Si allegano un modello che sarà utilizzato per l’adozione del provvedimento interdittivo, nonché un elenco recante gli elementi essenziali della documentazione che deve essere trasmessa da parte dei Provveditorati regionali e interregionali alle opere pubbliche alla Direzione generale della regolazione (All. 1 e 2).

IL DIRETTORE GENERALE
(Dott. DOMENICO CROCCO)

ALL. 1

Ministero delle Infrastrutture

DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE STATALI, L'EDILIZIA E LA REGOLAZIONE DEI LAVORI PUBBLICI - Direzione generale per la regolazione

SCHEMA DI PROVVEDIMENTO INTERDITTIVO A CONTRARRE CON LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI e A PARTECIPARE A GARE PUBBLICHE

VISTO il provvedimento di sospensione dei lavori in data nell'ambito del cantiere sito in via a carico della ditta pervenuto in data

(VISTA la revoca del provvedimento di sospensione pervenuta in data da parte dell'ispettorato provinciale del lavoro) eventuale;

VISTA la nota n. ... del di comunicazione alla suddetta ditta dell'avvio del procedimento volto all'emanazione del provvedimento interdittivo a contrarre con le pubbliche amministrazioni e a partecipare alle gare e di contestuale invito a presentare entro 5 giorni eventuali osservazioni;

VISTO il decorso del termine assegnato all'interessato senza che nulla sia pervenuto

Ovvero

VISTA la nota in data recante osservazioni in ordine ai fatti posti a fondamento della emananda misura interdittiva;

Per quanto precede, a norma dell'art. 36 *bis* del D.L. 223/2006, convertito con modificazioni dalla L. 248/2006,

SI ADOTTA

col presente atto, con decorrenza ed efficacia immediata, dalla data di notifica dello stesso PROVVEDIMENTO INTERDITTIVO A CONTRARRE CON LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E A PARTECIPARE A GARE PUBBLICHE

- nei confronti della ditta
- per un periodo di giorni /mese/ anno

Il presente provvedimento interdittivo viene comunicato all'interessato, all'Osservatorio dell'Autorità di Vigilanza per i contratti pubblici, al Provveditorato competente.

Avverso il presente provvedimento è ammesso ricorso al Tribunale amministrativo Regionale (Legge 1034/1971 come modificata dalla Legge 205/2000) entro 60 giorni dalla notifica oppure ricorso straordinario al Capo dello Stato (art. 8 D.P.R. 1199/1971) entro 120 giorni dalla notifica.

ALL. 2

Ministero delle infrastrutture

PROVVEDITORATO INTERREGIONALE ALLE OOPP

.....

ELEMENTI ESSENZIALI PER LA EMANAZIONE DEL PROVVEDIMENTO INTERDITTIVO A CONTRARRE CON LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI e A PARTECIPARE A GARE PUBBLICHE

- Nome impresa ed elementi identificativi (PI e sede legale)
- Provvedimento di sospensione dei lavori
- Provvedimento di revoca della sospensione (EVENTUALE)
- Durata del provvedimento di sospensione (se non è possibile indicarla, precisare i motivi)
- Provvedimento di comunicazione di avvio del procedimento alla ditta da parte del Provveditorato interregionale alle OOPP

- Eventuali atti intermedi
- Relazione istruttoria sintetica del Provveditorato

NB. TUTTI GLI ATTI E DOCUMENTI SOPRA RICHIAMATI ED OGNI ALTRO ATTO CITATO NELLA RELAZIONE ISTRUTTORIA DI SINTESI DOVRANNO PERVENIRE IN ORIGINALE.

9. MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, DIREZIONE REGIONALE DEL LAVORO**Circolare n. 5461 del 30.8.2007****DIREZIONE REGIONALE DEL LAVORO PER IL VENETO****Prot. 5461 del 30.8.2007**

Oggetto: Art. 1, co. 1178, L. n. 296/2006 – Omessa istituzione e omessa esibizione libri paga e matricola.

Alle Direzioni Provinciali del Lavoro
Alle Sedi Provinciali e Subprovinciali dell'Inps
Alle Sedi Provinciali dell'Inail
LL.SS. Veneto

Queste Direzioni Regionali, hanno attivato, su sollecitazione di diverse Associazioni Imprenditoriali regionali, un tavolo tecnico finalizzato alla individuazione possibili soluzioni operative idonee a superare – nel pieno rispetto della disciplina vigente – alcuni problemi applicativi inerenti la normativa oggettivata.

Quanto sopra si è ritenuto di dovere intraprendere sia per scongiurare difformi comportamenti ispettivi che infrazioni solo formali e non di comodo a situazioni di lavoro irregolari. Si è tenuto inoltre conto della specificità della realtà socio economica veneta, caratterizzata da diffusa microimprenditorialità che non di rado ha dimostrato difficoltà applicative ed insoddisfazione nei confronti di eccessivi appesantimenti burocratici alla disciplina dei rapporti di lavoro.

Gli esiti del confronto avviato tra le Amministrazioni e le Associazioni Imprenditoriali (Confindustria, Ance, Confartigianato, Cna) e dei Consulenti del lavoro (Ancl) coinvolte nell'iniziativa, hanno formato oggetto di un "Documento Tecnico finale" che è stato sottoposto – senza peraltro riceverne alcun rilievo – all'esame del Direttore Generale per l'Attività Ispettiva del Ministero del Lavoro e dei Direttori Generali dell'Inps e dell'Inail.

Si ritiene pertanto opportuno partecipare alle Strutture in indirizzo i contenuti del suddetto Documento che si ritengono di poter condividere quali riferimenti a cui orientare l'azione ispettiva in ambito regionale.

1) Prendendo le mosse dalla Circolare Inail 17/95, si ritiene che per le realtà produttive a carattere temporaneo o sedi secondarie, il libro matricola possa essere sostituito dall'originale vidimato ovvero da copia conforme all'originale del registro presenze riportante dati matricolari ed in particolare con indicazione di nome e cognome del lavoratore impegnato nel luogo di lavoro, numero di matricola dello stesso e data di relativa assunzione. Nel registro presenze riportante dati matricolari, troverà posto ovviamente, anche l'indicazione delle presenze relative al personale impegnato nel luogo di lavoro (giornaliera). Si ritiene che detta soluzione possa essere praticata in alternativa a quella tradizionale, anche al fine di semplificare l'attività di aggiornamento.

2) Non si ravvisa l'obbligo di istituzione e tenuta di libro matricola e paga per attività che comportano di norma lo svolgimento della prestazione lavorativa presso più luoghi di lavoro nell'ambito della stessa giornata. Tali i casi ad es. della guardia giurata, degli operai che con l'automezzo della ditta provvedono alla consegna delle merci presso i clienti, manutentori, installatori, addetti alle pulizie, etc. Quanto sopra si ritiene di poter sostenere in quanto i relativi luoghi di lavoro in cui detto personale è chiamato ad operare, non possono essere assimilati alle sedi secondarie dell'azienda. In questi casi sarà necessario che il perso-

nale porti comunque con sé documentazione idonea a consentire la verifica della regolare assunzione (Mod C/Ass).

3) Per quanto riguarda il personale autista che svolge attività di trasporto per conto terzi, si ritiene applicabile la disciplina di cui al DM 212/98 che com'è noto, prevede la necessità per il conducente dipendente di portare con sé e produrre agli organi di vigilanza, l'originale o la copia autentica del contratto di lavoro stipulato con l'impresa di trasporto ovvero dell'ultimo foglio paga emesso dal datore di lavoro. Il DM suddetto potrà considerarsi come norma speciale rispetto a quella generale in materia di libri paga e matricola e conseguentemente consentire l'esonero della conservazione di copia dei libri paga e matricola sul camion aziendale. Per il personale autista operante per conto proprio, sussistendone i presupposti, sarà possibile applicare invece la disciplina di cui al punto 2).

4) Nel caso in cui gli ispettori all'atto dell'accesso in azienda, non trovino i libri matricola e paga ma altra documentazione idonea comunque a dimostrare la regolare instaurazione del rapporto di lavoro (Mod C/Ass), si ritiene che non ricorra l'ipotesi della rimozione dei registri obbligatori qualora la ditta faccia pervenire copia della documentazione mancante (con data di vidimazione antecedente la data di ispezione) via fax nello stesso giorno della ispezione ovvero al più tardi entro le 18 ore dal primo accesso ispettivo. Tale interpretazione può desumersi dal fatto che la circolare del 22 maggio 2007 prevede la possibilità di trasmissione della documentazione nel termine per la effettuazione degli adempimenti di cui all'art. 12 CCU e che in base a tale norma, alcune SIT possono essere acquisite anche dopo il primo accesso. Viceversa, nessun differimento si ritiene possibile nei casi di omessa esibizione ove all'ispettore è di fatto impedito risalire alla regolare instaurazione di rapporti di lavoro dipendente, in mancanza di idonea documentazione aziendale.

5) Ai fini della corretta applicazione della disciplina sanzionatoria, si ritiene opportuno richiamare l'attenzione sull'art. 25 TU Inail – nella parte in cui consente di posticipare la registrazione ai 3 gg dalla scadenza del termine di ricorrenza del pagamento della retribuzione delle ore di lavoro svolte – nei casi in cui, per le modalità con le quali si svolge il lavoro lontano dalla sede dell'azienda, con spostamenti successivi in diverse località, il datore di lavoro non abbia la possibilità di effettuare nei termini prescritti, le scritturazioni. Quindi, per le aziende caratterizzate da tali modalità di lavoro, sarà necessario e sufficiente che il personale porti comunque con sé documentazione idonea a dimostrare la regolare instaurazione del rapporto di lavoro (Mod C/Ass) nonché copia dichiarata conforme all'originale della sezione presenze del libro paga ovvero registro presenze di cui al punto 1) aggiornati nel termine di cui al secondo comma dell'art. 25 citato, per evitare l'applicazione della sanzione per non corrispondenza \ irregolare tenuta libri obbligatori.

6) Non si ravvisa l'ipotesi della rimozione dei registri obbligatori (libri matricola e paga) in presenza di copie conformi all'originale non recanti la sottoscrizione autografa in originale del datore di lavoro o del soggetto abilitato, a condizione che la dichiarazione di conformità in originale venga esibita su richiesta dell'ispettore nella stessa giornata ovvero al più tardi, entro le 18 ore dal primo accesso.

GIOVANNI CHIARAVALLE
Direttore Regionale Inps

SANDRO ORLANDI
Direttore Regionale del Lavoro

PIETRO PAONE
Direttore Regionale I.N.A.I.L.

Stampa:
Tipografia Editrice “La Garangola” - Padova
Gennaio 2008

