

Il sistema sanzionatorio in materia di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro

1. Premessa. **2.** La sanzione amministrativa come alternativa alla pena. La depenalizzazione. **3.** La sanzione penale. **4.** La Legge delega 6 dicembre 1993 n. 499. **5.** Il codice penale francese e la responsabilità delle persone giuridiche: riflessioni e spunti per una nuova disciplina normativa.

1. Premessa.

Il nostro ordinamento giuridico in materia di lavoro è stato caratterizzato da un fenomeno inflattivo penalistico, caratterizzato da una accentuata ipertrofia della tutela del lavoratore, che ha prodotto una grande mole di norme sanzionatorie.

In tema di legislazione del lavoro è stato ricordato che “nel nostro ordinamento esistono 143 fattispecie per le quali 46 leggi prevedono la sanzione penale” (cfr. Magistratura Democratica, 1991).

Come, infatti, si rileva anche dai decreti presidenziali del 1955 e 1956, sono state introdotte sanzioni severe in relazione a violazioni di modesto significato lesivo, mentre, sono state previste fattispecie qualificate da una rilevante valenza offensiva con un trattamento punitivo lieve.

In diversi casi la previsione sanzionatoria, vista sotto il profilo del rapporto di congruità, tra la gravità dell'illecito e la misura edittale della pena, è pervenuta a conclusioni aberranti e paradossali.

E' significativa, in proposito, la incongruenza delle sanzioni previste dall'art. 16 lett. c) del D.P.R. 164/1956 e dall'art. 24, 1° comma, stesso decreto, segnalato come esempio dal Dantoni (si veda Dantoni, 1994, p. 175).

Infatti, mentre il datore di lavoro che nella costruzione di un edificio di qualunque dimensione ed altezza non adotti alcun ponteggio, in violazione dell'art. 16 e 77 del D.P.R. 164/1956, è punito con la sola ammenda da lire 150.000 a lire 500.000; nel caso in cui egli abbia adottato tutti i ponteggi e le opere provvisorie previste dalle disposizioni vigenti, ma incorra in una violazione di scarso significato offensivo (ad es. l'uso di una tavola fermapiede alta 18 cm. anziché 20 cm., come prescritto dall'art. 24 1° comma D.P.R. 164/1956) è soggetto alla pena alternativa della ammenda da lire 1.000.000 a lire 1.500.000 o all'arresto sino a tre mesi a norma dell'art. 77 lett. a).

Il citato fenomeno inflattivo ha dato corso ad una eccessiva proliferazione di ipotesi sanzionatorie rispetto a illeciti di modesta rilevanza criminale (c.d. "reati bagatellari"), privo di quei connotati di gravità, pericolosità ed offensività che non giustificavano la loro qualificazione penale.

Questo iter legislativo ha provocato un appesantimento dell'apparato giudiziario, con un carico processuale esorbitante, a causa dei numerosi procedimenti penali di scarsa rilevanza sociale.

Tutto ciò ha determinato due conseguenze:

- la sfiducia nella forza deterrente della sanzione penale, vista che la risposta dell'autorità giudiziaria, nella maggior parte dei casi, è sempre più tardiva, tanto da condurre alla improcedibilità dell'azione penale per prescrizione;
- l'incertezza del diritto per la oggettiva difficoltà del destinatario della normativa di prevenzione di avere sufficiente conoscenza del dato normativo.

Questo fenomeno inflattivo, fonte di una proliferazione legislativa penale, ha reso sempre più arduo l'accesso all'ordinamento giuridico. Come è noto, un sistema normativo non organico, disomogeneo, caratterizzato dalla proliferazione di fattispecie incriminatrici, che rende difficoltosa l'interpretazione della norma, fa sorgere il pericolo di intaccare il principio *ignorantia legis non excusat*, per la pratica impossibilità, per i destinatari delle leggi, di conoscere i precetti. Infatti, secondo la più recente e autorevole dottrina (Fiandaca, nota a sentenza Corte Cost. n. 364/1988, 1988, p. 1385 e ss.) l'effettiva possibilità di conoscere la legge penale costituisce uno dei requisiti della imputazione soggettiva. Proprio tale tesi, del resto, ha portato la Corte Costituzionale a temperare il principio succitato, con la nota sentenza nr. 364/1988, con la quale l'art. 5 c.p. è stato dichiarato parzialmente illegittimo nella parte in cui non scusa l'ignoranza "inevitabile" della legge penale.

Dal fenomeno di abuso di leggi penali accessorie sorge anche un altro pericolo, quello della *sfiducia nelle capacità deterrenti* della sanzione penale, sanzione inflazionata perché utilizzata come risposta ad *ogni* illecito, anche minimo (cd. reati "bagatellari").

Tutto ciò contribuisce a creare un apparato imponente, farraginoso, sostanzialmente innocuo. E' chiaro infatti che solo ove si considerino penalmente rilevanti l'inosservanza di valori- limite e l'offesa di beni giuridici meritevoli di particolare tutela, allora sì che la risposta, penale, dell'ordinamento potrà, in questi casi, essere pronta, effettiva e, quindi, credibile per i destinatari dei precetti (Dantoni, 1994, p. 403).

Ragioni di certezza del diritto, di uniformità di trattamento, di utilità pratica e di efficacia dei precetti, oltre che motivi di carattere sistematico generale e di riduzione del fenomeno di proliferazione dei reati di pericolo a contenuto sempre più generico e indeterminato, impongono di utilizzare la sanzione penale davvero come *extrema ratio*.

Un ordinamento caratterizzato da una eccessiva repressione conduce inevitabilmente ad una risposta tardiva da parte dell'Autorità giudiziaria, con il *rischio* che gli illeciti *si prescrivano* e rimangano quindi impuniti.

Una razionalizzazione del sistema sanzionatorio è imposta anche dal rispetto dell'art. 3 Cost., al fine di evitare trattamenti irragionevolmente differenziati e discriminatori.

A partire da tali considerazioni, di critica all'uso non razionale della sanzione penale, si assiste, già dai primi anni '30, ad una spinta verso una svolta radicale tesa a ripristinare i confini del "penale" nei limiti del fisiologico, assegnando al "depenalizzato" gli illeciti meno gravi (Manzini, 1933, p. 108 e ss.).

Il movimento di depenalizzazione, sorto appunto da una critica alla sanzione penale, ha aperto il dibattito su quali siano gli strumenti, alternativi alla pena, in grado di semplificare e sveltire la reazione dell'ordinamento all'illecito. Tali strumenti dovranno, allo stesso tempo, avere, pur sempre, rigide caratteristiche *garantistiche*, efficacia *deterrente*, *effettività*, ossia certezza della loro irrogazione in concreto, essere *a basso costo sociale ed umano e di pronta irrogazione*, proprio per arginare il rischio della prescrizione. Già Beccaria affermava che "perché ogni pena non sia una violenza di uno o di molti contro un privato cittadino" essa "dev'essere essenzialmente pubblica, pronta, necessaria, la minima delle possibili nelle date circostanze, proporzionata ai delitti, dettata dalle leggi" (Beccaria, 1764).

E' da condividere l'opinione del Dantoni (Dantoni, cit., p. 403) il quale ritiene che il legislatore debba fornire "una risposta giustamente severa, ma contenuta entro limiti di plausibilità", attraverso uno sforzo di adeguamento della pena al disvalore attuale delle coscienze sociali, rispetto alle varie tipologie di comportamenti devianti,

evitando che per condotte microlesive vengano previste sanzioni esagerate che possano provocare reazioni di rigetto.

2. La sanzione amministrativa come alternativa alla pena. La depenalizzazione.

Nella prospettiva di relegare la sanzione penale ad un ruolo residuale, occorre avviare un processo selettivo all'interno del *corpus* normativo, al fine di collocare la singola fattispecie a seconda della rilevanza del bene tutelato e delle particolari modalità di aggressione al bene stesso. Inoltre, quello che deve tenersi in conto, è che, nella materia della sicurezza e dell'igiene del lavoro, lo scopo primario deve essere quello di prevenire la situazione di pericolo, per evitare il suo degenerarsi in danno, e, solo in ultima analisi, punire. L'interesse dello Stato è evitare in ogni modo che si creino e persistano situazioni pericolose per la sicurezza e la salute dei lavoratori. Ciò sembra potersi soddisfare in maniera più efficace con nuovi strumenti, che non si concretino nella formulazione di norme incriminatrici costruite con la struttura di reati di pericolo, a contenuto indeterminato e generico, in spregio al principio di tassatività della norma penale.

Uno di questi strumenti è stato individuato nella sanzione amministrativa: si tratta di trasformare la violazione in illecito amministrativo.

In Italia i due provvedimenti generali, e non settoriali, in materia di depenalizzazione sono la l. 24 dicembre 1975 n. 706 (*"Sistema sanzionatorio delle norme che prevedono contravvenzioni punibili con l'ammenda"*) e la l. 24 novembre 1981 n. 689 (*"Modifiche al sistema penale"*). Entrambi escludono, però, la materia della sicurezza del lavoro: l'art. 14, secondo comma, lett. a), l. 706/1975, in considerazione della rilevanza costituzionale dei beni in gioco, esclude dal campo di applicazione della legge "le leggi relative ai rapporti di lavoro, anche per quanto riguarda l'assunzione dei lavoratori, la prevenzione degli infortuni e le assicurazioni sociali"; l'art. 34 lett. m) e lett. n) l. 689/1981 esclude la sostituzione della sanzione amministrativa alla multa e alla ammenda per "le leggi relative ai rapporti di lavoro, anche per quanto riguarda l'assunzione dei lavoratori e le assicurazioni sociali,..." e "le leggi relative alla prevenzione degli infortuni sul lavoro ed all'igiene del lavoro".

Tuttavia la l. 689/1981, dettando dei principi generali in ordine alle sanzioni amministrative (artt. 1 - 12), risulta interessante per ulteriori sviluppi in tema di depenalizzazione.

Innanzitutto, prevedendo, all'art.1, il principio di legalità anche per la sanzione amministrativa, assicura a queste ultime una forza garantistica simile a quella della

pena. Inoltre, l'art. 28 prevedendo che l'illecito amministrativo si prescriva in cinque anni, e quindi in un tempo ben maggiore dell'illecito penale contravvenzionale (art. 157 c.p.), assicura alla sanzione amministrativa una indefettibilità maggiore; infine, occorre ricordare che, mentre l'interruzione della prescrizione del reato non consente la protrazione del termine oltre la metà del termine base dettato dalla legge (art. 160, ultimo comma, c.p.), la prescrizione dell'illecito amministrativo può prolungarsi senza limiti temporali, valendo in materia le regole sull'interruzione della prescrizione dettate dal codice civile (art. 28, secondo comma, l. 689/1981 che richiama gli artt. 2943 ss. c.c.). In tal modo la sanzione amministrativa risulta preferibile all'ammenda quando si intenda assicurare l'effettiva punizione dell'autore dell'illecito (Dantoni, cit., p. 425).

Interessante è, poi, la disposizione prevista dall'art. 6, terzo comma, che, prevedendo che anche la persona giuridica sia obbligata in solido con l'autore della violazione, rappresentante o dipendente di essa, conferisce alla sanzione amministrativa, rispetto alla sanzione penale, il vantaggio di incrementare l'interesse di tutti gli organi della persona giuridica all'osservanza dei precetti sanzionati.

Una scelta a favore della sanzione amministrativa era stata suggerita anche dalla *Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri* 5 febbraio 1986 (pubblicata in *G.U.* n. 64 del 18 marzo 1986), che dettava i criteri orientativi per la scelta tra delitti e contravvenzioni. Tale Circolare espressamente afferma che “non appare opportuno che la qualificazione contravvenzionale continui ad essere attribuita a ipotesi criminose individuate come illeciti minori rispetto ai delitti”. Ciò che la Circolare indica è che l'area della contravvenzioni non dovrebbe più essere il “ricettacolo” di ogni illecito vagamente minore, dovendo, invece, essere l'opzione tra violazione amministrativa e delitto. L'utilizzazione della contravvenzione dovrebbe essere considerata, insomma, in termini di eccezionalità, “e riservata a quei soli casi in cui l'esigenza di un controllo coercitivo penale sia certa e indiscutibile, ma non sia giustificato, in termini di sussidiarietà, il ricorso alla figura del delitto”.

Nella materia lavoristica non esistono interventi organici e completi di depenalizzazione, ma solo provvedimenti parziali (es. l. 113/1985 che prevede sanzioni amministrative per l'omessa assunzione di centralinisti non vedenti; l. 56/1987 che depenalizza alcuni reati in materia di collocamento ordinario e agricolo; d.lgs. 375/1993; l. 561/1993 sulla trasformazione di reati minori in illeciti amministrativi, che depenalizza gli artt. 53 e 54 del DPR 1124/1965, in materia di

denuncia di infortunio, e l'art. 11, 3° comma, l. 1415/1942, in materia di ascensori e montacarichi).

3. La sanzione penale.

Nelle ipotesi più gravi, nelle quali il comportamento antigiuridico comporta un'offesa ad un bene primario (vita, integrità fisica) non potrà rinunciarsi alla sanzione penale. Ma anche in tal caso va rivisitato il modo in cui tale sanzione dovrà funzionare. E' ormai pacifico che una pena detentiva breve non ha efficacia deterrente in un ordinamento in cui di fatto tale pena non verrà applicata, perché sostituita ex artt. 53 ss. L. 689/1981, o, perché sospesa ex art. 163 c.p. (su tali problematiche cfr. Dolcini-Paliero, 1989). Si potranno prevedere, allora, a fianco della pena principale, *pene accessorie di natura interdittiva*, come ad esempio l'interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese (art. 32*bis* c.p.) o l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione (art. 32*ter* c.p.).

Ancora, in alcune ipotesi potrà mantenersi la configurazione della fattispecie come ipotesi contravvenzionale, da punirsi con pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, lasciando spazio così all'oblazione ex art. 162*bis* c.p.

4. La Legge delega 6 dicembre 1993 n. 499.

Il pagamento di una somma di denaro in sede amministrativa può essere utilizzata come una valida risposta dell'ordinamento alle violazioni in materia di sicurezza sul lavoro, se inserita all'interno di meccanismi che assicurino l'effettiva osservanza delle disposizioni di legge.

La Legge 6 dicembre 1993 n. 499, di delega al Governo per la riforma dell'apparato sanzionatorio in materia di lavoro, prevede un meccanismo che porta all'estinzione del reato qualora il contravventore adempia, entro un termine fissato dalla legge, alle prescrizioni impartite obbligatoriamente dagli organi di vigilanza - tra cui il personale ispettivo delle Ussl - al fine di eliminare la violazione accertata, e paghi una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda comminata per ciascuna infrazione. Tale meccanismo non esclude automaticamente il procedimento penale, dovendo comunque l'organo di vigilanza riferire all'Autorità giudiziaria la notizia di reato; il pubblico ministero provvederà poi a richiedere l'archiviazione qualora la contravvenzione risulti estinta. In questo modo si assicura il controllo giudiziale sull'intero meccanismo.

La legge delega n. 499/1993 ha individuato cinque gruppi di materie sulle quali il Governo è chiamato a intervenire:

- 1) collocamento e appalto di manodopera
- 2) sicurezza e igiene del lavoro
- 3) tutela del lavoro minorile, delle madri lavoratrici e dei lavoratori a domicilio
- 4) omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali
- 5) area residuale in cui si impone la depenalizzazione delle altre contravvenzioni in materia di lavoro, punite con la sola ammenda, e dell'art. 509, 1° comma, c.p.

All'interno di questi gruppi il legislatore ha ristretto il campo degli interessi meritevoli di tutela penale, garantendo, per questi interessi, un intervento repressivo di sostanziale effetto deterrente: tali interessi sono stati individuati nella sicurezza e nell'igiene del lavoro; nelle condizioni psico-fisiche dei lavoratori; nelle modalità di costituzione del rapporto di lavoro con riferimento all'intermediazione ed interposizione.

Già abbiamo rilevato il meccanismo previsto in materia di sicurezza e igiene del lavoro che prevede la prescrizione da parte degli organi di vigilanza.

Sulla base della legge delega n. 499/1993 sono stati emessi, ad oggi, tre provvedimenti legislativi:

1 - Con il d.lgs. 24 marzo 1994 n. 211 sull'omesso versamento delle ritenute previdenziali ha previsto un interessante meccanismo: il datore di lavoro non sarà punibile - e la pena prevista non è comunque lieve, comportando la reclusione fino a tre anni e la multa fino a lire due milioni - se provvederà al versamento delle ritenute entro il termine di tre mesi dalla contestazione o dalla notifica dell'avvenuto accertamento della violazione. E' stata dunque prevista una causa speciale di non punibilità. Tale meccanismo favorisce la economicità dell'azione penale in quanto alla Procura della Repubblica competente viene segnalata la violazione subito dopo l'avvenuto pagamento, nel qual caso la richiesta di archiviazione sarà immediata, ovvero alla scadenza infruttuosa del termine di tre mesi, nel qual caso il pubblico ministero non potrà che esercitare l'azione penale.

2- Con il d.lgs. 9 settembre 1994 n. 566 in materia di tutela del lavoro minorile, delle lavoratrici madri e del lavoro a domicilio il legislatore ha operato una riqualificazione delle sanzioni previste per le fattispecie che conservano un rilievo penale, prevedendo sanzioni amministrative per gli illeciti residui, così come indicava la legge delega all'art. 1 lett. c) nr. 1 e nr. 2.

3- L'intervento più significativo e rilevante è stato attuato con il d.lgs. 19 dicembre 1994 n. 758, in materia di igiene e sicurezza del lavoro.

Tale provvedimento ha operato su tre piani diversi.

Innanzitutto ha previsto la sanzione amministrativa per molte contravvenzioni in materia di stipulazione ed esecuzione del rapporto di lavoro (libretto di lavoro/orario/riposi, etc.), per le quali non si è ritenuta giustificabile la sanzione penale, mentre la sanzione amministrativa appare più efficace e afflittiva, anche per la certezza della sua irrogazione.

In secondo luogo è stato previsto un peculiare meccanismo estintivo per le contravvenzioni in materia di sicurezza e igiene del lavoro. Tale meccanismo è modellato sulla diffida amministrativa ad adempiere. L'organo di vigilanza, quando accerta una violazione, impartisce obbligatoriamente una *prescrizione* al datore di lavoro al fine di eliminare la violazione entro un termine, e ne informa il pubblico ministero. Entro 60 gg. dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione l'organo di vigilanza verifica l'eliminazione della violazione. Se il datore di lavoro ha adempiuto è ammesso a pagare in sede amministrativa una somma pari ad _ del massimo dell'ammenda stabilita per la violazione, e il reato si estingue. Altrimenti, qualora si accerti la mancata regolarizzazione della situazione illecita, o qualora il datore di lavoro non paghi, l'organo di vigilanza ne dà comunicazione al pubblico ministero entro 90 gg., in modo che il procedimento penale possa proseguire. Con tale meccanismo si assicura tempestivamente l'osservanza della normativa antinfortunistica che in questa materia preme più della sanzione. La prescrizione è un istituto nuovo che sostituisce la diffida, prevista dall'art. 9 del D.P.R. 19 marzo 1955 n. 520. La previsione dell'obbligo, che l'organo di vigilanza ha, di riferire al pubblico ministero la notizia di reato inerente alla contravvenzione accertata, ai sensi dell'art. 347 c.p., pone fine all'annosa questione dell'alternatività o meno della diffida (sulla quale cfr. Corte di Cassazione, ss.uu. penale, 6 novembre 1992, e ss.uu. penale, 8 febbraio 1993).

Infine, con il Capo III del D.Lgs. 758/1994 si completa l'intervento in materia di sicurezza e igiene del lavoro attraverso la riqualificazione delle sanzioni penali.

Il D.Lgs. 19 dicembre 1994 nr. 758 ha attuato una parte rilevante della legge delega nr. 499\1993, decriminalizzando gli illeciti penali meno gravi, e ridefinendo l'intero sistema sanzionatorio in tema di sicurezza ed igiene del lavoro.

I punti salienti del nuovo assetto penalistico realizzato dal legislatore delegato sono sostanzialmente i seguenti:

- Σ *trasformazione* delle contravvenzioni in materia di lavoro punite con la sola pena dell'ammenda in altrettante fattispecie di illecito amministrativo;
- Σ *previsione* per le ipotesi depenalizzate della comminatoria di una sanzione amministrativa non superiore a lire 2.000.000;
- Σ *conversione* delle pene accessorie relative alle fattispecie depenalizzate in corrispondenti sanzioni amministrative accessorie;

Σ *previsione* di generale applicazione in tutti i casi di contravvenzioni stabilite da leggi speciali con la previsione della pena alternativa dell'arresto o della ammenda, della nuova causa di estinzione del reato, rappresentata dalla prescrizione. Il tempestivo e puntuale adempimento della prescrizione ricevuta e del pagamento della somma di un quarto dell'ammontare massimo della ammenda, estingue il reato;

Σ *inasprimento* del quantum sanzionatorio, ridefinito a norma dell'art. 27, nel massimo, a 6 mesi di arresto, e, a lire 8.000.000 di ammenda.

Σ Il legislatore ha tenuto conto, come parametro temporale, della legge 689/1981, perché tale normativa aveva attuato un aumento delle pene pecuniarie sia per i reati previsti dal codice penale che dalle leggi speciali.

In funzione di tale riferimento normativo, le pene relative a leggi speciali precedenti alla normativa citata, sono state aumentate sino al quadruplo, mentre quelle successive sono state confermate nel massimo edittale già previsto.

La novità è rappresentata dall'istituto della prescrizione che sostituisce definitivamente quello della diffida.

Il dato più interessante è l'obbligatorietà delle prescrizioni da impartire sempre e a tutti i soggetti destinatari della normativa di prevenzione sottoposti ai controlli degli organi di vigilanza.

Le varie fasi relative all'adempimento delle prescrizioni, e cioè, la segnalazione in ogni caso della notizia di reato inerente la contestata contravvenzione alla Autorità Giudiziaria, la successiva verifica dell'adempimento prescritto, e, infine il pagamento di una sanzione amministrativa rapportata alla misura edittale prevista per ogni violazione connessa ed accertata, contribuisce ad attribuire alle norme di sicurezza una maggiore efficacia deterrente.

La ridefinizione degli illeciti contravvenzionali restituisce effettività alla tutela in materia di sicurezza ed igiene del lavoro, in relazione alla congruità della sanzione e alla effettività della pena da irrogare.

Attraverso il nuovo modo di applicare la pena con la sanzione amministrativa si realizza la deflazione del carico processuale assicurando una maggiore funzionalità dei meccanismi repressivi.

Le disposizioni normative introdotte dal D.Lgs. 758/1994 rappresentano un momento qualificante della legge delega nr. 499/1993 per l'armonizzazione del sistema sanzionatorio.

Il percorso di riforma indicato dal legislatore va tuttavia completato, avendo riguardo a quella parte della legge delega, non ancora attuata, relativa all' appalto di manodopera (art. 1 comma 1 lett. a) della legge delega).

Nella costruzione del sistema sanzionatorio del Testo Unico delle norme di prevenzione, occorrerà tenere in debito conto la generale tendenza a favorire le sanzioni di tipo interdittivo in luogo di quelle tradizionalmente repressive.

Va ricordato che da tempo esiste un movimento internazionale di depenalizzazione con scelte di politica legislativa di degradazione a illeciti amministrativi di reati connessi a comportamenti devianti di esigua offensività.

Si favorisce la sanzione amministrativa rispetto a quella penale perché assicura la tempestività della reazione alla commissione dell'illecito in termini di certezza della sua irrogazione in concreto.

Come è noto, e come già è stato rilevato, in materia di sanzioni penali vige il principio di legalità, enunciato dall'art. 1 c.p. e costituzionalizzato dall'art. 25, 2° comma, Cost. Ciò significa che solo la legge ordinaria o atto equiparato ad essa possono stabilire con quale misura debba essere repressa la trasgressione dei precetti (*nulla poena sine lege*). Tale principio vale, ovviamente, sia per le pene principali che per le pene accessorie. La riserva di legge in materia sanzionatoria penale, dunque, ammette che nuove pene siano introdotte nell'ordinamento, purchè la fonte sia costituita da una legge ordinaria, anche speciale, o da un atto avente comunque forza di legge.

Al fine di stabilire quale sia l'ambito entro il quale il Governo possa operare, nell'adozione del Testo Unico in materia di sicurezza del lavoro, occorre risolvere una questione preliminare che è quella della natura, in astratto, del Testo Unico, se esso sia, cioè, un atto meramente ricognitivo o possa assurgere al rango di fonte legislativa. Nella prassi sono state individuate due tipologie di Testi Unici: a) talora la legge, nel rinviare al Governo, semplicemente lo autorizza a raccogliere le disposizioni preesistenti relative ad una determinata materia, senza abilitarlo ad introdurre novità di sostanza; b) talaltra la legge autorizza, incarica, delega il Governo di rinnovare una certa disciplina legislativa vigente, sia pure solo per riordinarla o coordinarla, ammettendo, così, che tale organo svolga un'opera di unificazione sostanziale e non solo formale.

Il Testo Unico sulla sicurezza del lavoro rientra nella seconda tipologia, disponendo, la legge delega, peraltro ancora in fase di disegno di legge, di apportare " le integrazioni e modificazioni necessarie" al fine di "coordinare" le norme vigenti nella materia in questione. Esso, dunque, è un atto che va posto sul piano della legge formale, al pari di qualunque altro tipo di decreto legislativo (cfr. Paladin L., Commento agli artt. 76- 77 della Costituzione, in *Commentario della Costituzione a*

cura di G. Branca, Zanichelli) e quindi esso, nell'ambito della delega, ha forza di legge. Qualora esca dai limiti imposti dalla legge delega vi sarà un eccesso di delega per l'inadempimento del Governo al dettato dell'organo legislativo.

Ecco che veniamo al cuore del problema: individuare l'esatto percorso indicato dalla legge delega. Sulla base del disegno di legge contenente "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee", è da escludere che il Governo abbia il potere di introdurre nuovi tipi di sanzioni penali quali conseguenze di fattispecie che incriminino comportamenti offensivi della sicurezza del lavoro, potendo invece, nell'integrare e nel modificare la normativa previgente, operare, ad esempio, su quei modelli, su quei meccanismi sanzionatori introdotti dal D.Lgs. 19 dicembre 1994 nr. 758, emanato in attuazione della legge delega 6 dicembre 1993 nr. 499. Potranno poi essere utilizzate quelle sanzioni, anche interdittive, già previste dal nostro ordinamento, e introdotte anche da leggi speciali, quali ad esempio la legge 689/1981, all'art. 118, che ha sostituito l'art. 19 c.p.

Il sistema sanzionatorio per la violazione delle norme prevenzionali dovrebbe, allora, prevedere:

- 1) *pene alternative* (arresto o ammenda) oltre a pene accessorie di varia natura (ad esempio la pena interdittiva dalla direzione e rappresentanza delle persone giuridiche e degli enti collettivi);
- 2) *definizione dei criteri* per la determinazione dei casi più gravi punibili con la pena congiunta oltre alle pene accessorie, e, gravissimi, punibili con le pene congiunte e con maggiori pene, e specifica graduazione di tali casi:
 - a) *caso grave* caratterizzato in materia di igiene e, quando sono stabiliti i valori limite, dal superamento di determinate fasce, ovvero in tutte le altre ipotesi dal concorso e dalla complementarietà delle violazioni che congiuntamente, per effetto sinergico, danno ovviamente luogo a situazioni di maggiore rischio;
 - b) *caso gravissimo* caratterizzato essenzialmente dalla recidiva.

Il sistema sanzionatorio del futuro Testo Unico prevenzionale deve facilitare e sviluppare una ampia, uniforme e diffusa attività prevenzionale attraverso la previsione di parametri oggettivi più agevoli da rispettare e da far osservare.

Occorrerà esaltare il ruolo attivo degli organi di vigilanza attraverso il rafforzamento del loro potere di imporre prescrizioni, mantenendo fermo al tempo stesso un opportuno controllo della magistratura sul loro operato.

Inoltre, occorrerà restringere l'area dell'intervento repressivo ai casi veramente meritevoli di tutela penale.

Quanto, infine, alle misure interdittive, sarebbe auspicabile un loro più ampio utilizzo: si pensi all'obbligo, per il datore di lavoro, di immediato investimento di somme nella bonifica degli ambienti di lavoro e di vita irregolari o all'obbligo di predisposizione di piani di sicurezza.

Come ricordato, non rientra però nei poteri di questa Commissione introdurre nuovi tipi di pene, magari proprio interdittive, essendo, questo, compito del legislatore ordinario. Interessante, proprio a proposito della materia sanzionatoria, la specifica delega contenuta nell'art. 2 del Disegno di legge sopra citato, dalla quale si evince la linea di tendenza che vuole darsi al sistema sanzionatorio del nostro ordinamento: le sanzioni penali andranno previste solo quali risposte a offesa di interessi generali dell'ordinamento.

Viene, inoltre, per le infrazioni meno gravi, indicata la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro.

1. Preliminare all'esatta determinazione della specie e della misura delle sanzioni da prevedere per le singole fattispecie, è la definizione del quadro complessivo degli obblighi del datore di lavoro e degli altri soggetti obbligati. Infatti la pena deve essere graduata sia sotto il profilo qualitativo che sotto quello quantitativo. E' chiaro che, ad esempio, nello stabilire le sanzioni, per un comportamento di omissione totale e per uno di mera inesattezza, tra i quali sussiste un rapporto di consequenzialità, occorre che entrambi siano esattamente definiti all'interno di una precisa fattispecie incriminatrice. E dunque, solo quando verranno definiti tutti i singoli precetti sarà possibile e utile stabilire le sanzioni di ciascuno.
2. In attesa di effettuare tale lavoro, al fine di completare l'elaborazione del sistema sanzionatorio del T.U. in materia prevenzionale, pare doveroso far riferimento all'art. 26 D.lgs 19/12/1994 n. 758 che ha modificato gli artt. 389 e ss. del D.P.R. 547/55. Tale norma prevede che:
 - * le contravvenzioni commesse dai datori di lavoro e dai dirigenti siano punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, invece che con la sola ammenda (art. 389 DPR 547/55).
 - * le contravvenzioni commesse dai costruttori e dai commercianti, pure, siano punite con pena alternativa e non con la semplice ammenda (art. 390 DPR 547/55);
 - * le contravvenzioni commesse dai preposti siano punite sempre con pena alternativa, sostituendosi quest'ultima anche alla sola pena dell'arresto (art. 391 DPR 547/55);

- * infine, le contravvenzioni commesse dai lavoratori siano punite sempre con la pena alternativa, anche quelle, più gravi, precedentemente punite con l'arresto (art. 392 DPR 547/55).
 - * Inoltre, l'art. 26 D.lgs 758/94, ai commi 8,9 e 10 ha modificato, rispettivamente, gli artt. 77-78-79 DPR 164/56, disponendo che le contravvenzioni dei datori di lavoro, dei dirigenti, dei preposti e dei lavoratori, laddove erano punite con la sola ammenda o, nei casi più gravi, con il solo arresto, siano punite, tutte, con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda.
1. E' importante ricordare, poi, che il D.lgs 277/1991, agli artt. 50/54, così come modificati dall'art. 27 D. lgs 758/1994, prevede le sanzioni penali per le contravvenzioni commesse dai datori di lavoro, dai dirigenti, dai preposti, dai lavoratori, dal medico competente, dai produttori e dai commercianti, stabilendo anch'esso la sanzione alternativa dell'arresto o dell'ammenda in luogo della sola ammenda. Per ciascun contravventore, poi, le sanzioni sono previste su due livelli, a seconda della gravità della violazione. E' dunque il legislatore che prevede due distinte fasce di risposte sanzionatorie.

Come si può notare la tendenza del legislatore è quella di prevedere la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, per tutte le ipotesi contravvenzionali. E ciò permette l'ammissione del contravventore all'oblazione prevista dall'art. 162bis c.p., la cui ammissione è affidata al potere discrezionale del giudice. Infatti la sua concedibilità è subordinata all'eliminazione, da parte del contravventore, delle conseguenze dannose o pericolose del reato. In tal modo si crea un meccanismo che, in prima istanza, configura la sanzione penale, ma, laddove si elimini il danno o il pericolo, permette al contravventore di conseguire l'estinzione del reato, pagando una somma a titolo di oblazione. In sostanza, sembra che all'ordinamento interessi non tanto punire quanto ottenere la "riparazione".

4. In relazione a quanto sopra esposto, e, sempre in quella prospettiva di costruire un sistema sanzionatorio in grado di proporre sanzioni e strumenti di tutela idonei e diversificati a seconda del grado dell'offesa, sarebbe opportuno prevedere nel Testo Unico tre distinti Titoli che disciplinino le sanzioni penali in materia. Il **primo Titolo** dovrebbe prevedere le sanzioni classiche di tipo repressivo, quali l'arresto e l'ammenda, da applicarsi per le violazioni antinfortunistiche, in aggiunta, eventualmente alla più grave sanzione della reclusione ove da tale violazione derivasse la lesione o la morte del lavoratore. Tali sanzioni, come è già stato rilevato, sono previste, dal legislatore degli ultimi decreti legislativi, in via

alternativa (cfr. D.lgs 758/94, specificatamente per la sicurezza e igiene sul lavoro).

Il secondo Titolo dovrebbe prevedere le sanzioni penali per le ipotesi delittuose più gravi. Si potrebbe comminare, in tali casi, in aggiunta alla pena principale, pene accessorie di natura interdittiva. Si pensi alla incapacità a contrattare con la PA, ovvero alla interdizione o alla sospensione dall'esercizio degli uffici direttivi delle imprese, secondo quanto previsto dalla normativa di depenalizzazione (artt. 118, 120 l. 689/81).

Il terzo Titolo dovrebbe disciplinare la risposta sanzionatoria per le ipotesi meno gravi. In tali casi la risposta dell'ordinamento potrebbe essere di carattere esclusivamente amministrativo. Già sono stati rilevati i motivi per i quali la sanzione amministrativa risulta, in talune ipotesi, più idonea di quella penale. Come è noto, essa ha il carattere dell'effettività e dell'ineffettività: infatti l'art. 28 l. 689/81 prevede, per l'illecito amministrativo, una prescrizione quinquennale superiore dunque a quella prevista dall'art. 157 c.p. per l'illecito contravvenzionale. Inoltre, l'art. 28, secondo comma, l. 689/81 dispone che la prescrizione dell'illecito amministrativo possa prolungarsi senza limiti temporali, valendo in materia le regole sull'interruzione della prescrizione dettate dal codice civile. In questo senso la sanzione amministrativa risulta maggiormente effettiva rispetto a quella penale. Ma in questo ambito di violazioni meno gravi potrebbero operare, oltre alla sanzione amministrativa, ulteriori strumenti. Ad esempio, come è noto, il D.lgs 758/94 ha previsto, all'art. 20, l'istituto della prescrizione, in modo che, se sia eliminata la violazione entro un termine e il datore di lavoro paghi una data somma, il reato si estingue. Anche tale meccanismo, così come l'oblazione introdotta dalla l. 689/81 e prevista all'art. 162*bis* c.p., manifesta l'interesse primario dell'ordinamento a "riparare" o a "prevenire" il danno eliminando il pericolo, più che a punire. Interessante, poi, il meccanismo previsto dal D.lgs 211/94, in caso di omesso versamento delle ritenute previdenziali: la sanzione penale prevista per tale omissione è di misura elevata, ma il meccanismo succitato permette di non essere puniti se si adempie, entro un termine, all'obbligo di versamento delle ritenute. E' prevista in tal modo una causa speciale di non punibilità, che, anch'essa, segue la logica del "riparare" piuttosto che del reprimere.

Inoltre, l'art. 13 l. 689/81 disciplina gli atti di accertamento aventi ad oggetto le violazioni per le quali è prevista come sanzione amministrativa il pagamento di una somma di denaro. Agli organi competenti è riconosciuto il potere di assumere informazioni, effettuare ispezioni di cose e luoghi, disporre il sequestro cautelare.

Se questi sono gli strumenti offerti dal legislatore potrebbe prevedersi che per una serie di violazioni meno gravi il contravventore sia ammesso a pagare l'ammenda in misura ridotta, così come prevede l'art. 16 l. 689/81. Tale meccanismo assicura comunque che qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, l'agente che ha accertato la violazione deve presentare rapporto all'ufficio del Ministero competente o, in mancanza, al prefetto (art. 17 l. 689/81). Per le violazioni più gravi potrebbe operare l'istituto della prescrizione, così come previsto dall'art. 20 D.lgs 758/94. Anch'esso, come già accennato, assicura un costante controllo da parte dell'organo di vigilanza che ha, innanzitutto, l'obbligo di riferire al pubblico ministero la notizia di reato inerente alla contravvenzione, e, in secondo luogo, l'obbligo di comunicare a quest'ultimo l'eventuale inadempimento alla prescrizione, in modo che prosegua l'azione penale.

5. Il codice penale francese e la responsabilità delle persone giuridiche: riflessioni e spunti per una nuova disciplina normativa

In relazione a quanto è stato scritto (relazione 20 marzo 1997) sull'efficacia deterrente delle pene accessorie, che potrebbero essere opportunamente recepite dal legislatore nel nostro ordinamento giuridico, e, fermo restando per quanto riguarda il T.U. il problema della riserva di legge, è opportuno ricordare le possibili forme di pene accessorie di natura interdittiva elaborate dall'esperienza italiana e francese.

Particolare attenzione va posta al codice penale francese che ha introdotto la responsabilità penale della persona giuridica a norma dell'art. 121 - 2.

Questo principio generale è stato esteso anche alla materia della sicurezza del lavoro.

L'art. 221 - 7, infatti, stabilisce che possono essere dichiarate penalmente responsabili le persone giuridiche, per aver causato per imperizia, imprudenza, noncuranza, negligenza o violazione di un'obbligazione di sicurezza imposta da legge o da regolamento, la morte di una persona.

Il tenore della sopra riportata norma incriminatrice ripropone grosso modo l'ipotesi criminosa dell'art. 589 del nostro codice penale.

Il citato art. 221 - 7 prevede che la persona giuridica sia chiamata a rispondere anche del reato di lesioni personali colpose, nella duplice prospettiva della ipotesi di "inabilità totale al lavoro per un periodo superiore ai tre mesi" (comma A) o di una "inabilità totale al lavoro pari o inferiore a tre mesi" (comma B).

L'art. 223 - 1 sanziona la responsabilità penale della persona giuridica anche per il solo fatto di aver esposto un lavoratore al rischio immediato di morte o lesione personale, o infermità permanente, per violazione di un'obbligazione di sicurezza.

Sempre in materia di sicurezza del lavoro, va sottolineato che, a norma dell'art. 225 - 16, il codice penale francese punisce la persona giuridica nelle due seguenti ipotesi delittuose:

quando ottenga da una persona, abusando della sua vulnerabilità o della sua situazione di dipendenza, la fornitura di servizi non retribuiti o in cambio di una retribuzione manifestamente inadeguata in rapporto all'importanza del lavoro prestato.

sottometta una persona, abusando della sua vulnerabilità o della situazione di dipendenza, a delle condizioni di lavoro incompatibili con la dignità umana.

La normativa francese, tra le pene accessorie indicate dall'art. 131 - 39 del cod. pen. prevede:

- * lo scioglimento della società
- * la chiusura, definitiva o da un minimo temporale di 5 anni in su, dello stabilimento e/o delle unità produttive
- * l'esclusione dai pubblici mercati a titolo definitivo o da 5 anni in su.

Nell'esperienza del nostro paese, tra le pene accessorie di natura interdittiva, alcune delle quali sono state inserite anche in disegni di legge, vanno ricordate:

- * la sospensione per l'impresa della possibilità di fruire della CIG,
- * la sospensione per l'impresa della possibilità di fruire di agevolazioni e sgravi fiscali dello Stato,
- * l'obbligo per l'impresa di immediato investimento finanziario per la bonifica dello stabilimento.

- Brignone A.** (1995), *Igiene e sicurezza del lavoro: modificata la disciplina sanzionatoria*, in *DPL*, n.10, P. 671.
- Dantoni S.** (1994), *La legge delega n. 499/1993 e la prospettiva di un assetto definitivo per una riforma dell'apparato sanzionatorio in materia del lavoro*, in *MGL*, p. 275.
- Dantoni S.** (1994), *La depenalizzazione dei reati con particolare riguardo al diritto lavoristico-previdenziale e prevenzionistico. Profili critici e proposte di riforma*, in *RIDL*, p. 403.
- Di Lecce M.** (1995), *La nuova disciplina sanzionatoria in materia di lavoro*, in *D&L*, p. 487.
- Dolcini E., Paliero C.E.** (1989), Milano.
- Fidelbo G., Pacini M.** (1995), *Le innovazioni secondo la legge delega*, in *Dossier 522 - Diritto penale e processo n. 4*.
- Magistratura Democratica (1991), *Un progetto di depenalizzazione*, in *Mag. Dem.* 1991;
- Manzini** (1933), *Trattato di diritto penale italiano secondo il codice del 1930*, Vol. 1.
- Morandi F.** (1995), *Primi interventi di riforma dei reati in materia di lavoro*, in *Legisl. Pen.*, p. 478.
- Morandi F.** *Nuove modificazioni della disciplina sanzionatoria in materia di lavoro*, in *Legisl. Pen.* , 309;
- Padovani T.** (1995), *Nuovo apparato sanzionatorio in materia di lavoro*, in *DOSSIER 506 - Diritto penale e processo n. 4*.
- Padovani T.** (1978), *Le sanzioni alternative nel diritto penale del lavoro*, in *RGL*, IV, p. 21.
- Palazzo F.** (1987), *Tecnica legislativa e formulazione della fattispecie penale in una recente Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Cass. Pen.*, p. 230.
- Paliero C.E.** (1985), *Ipertropia del diritto penale e decriminalizzazione dei reati bagatellari*, Padova.
- Pilitanò D.** (1994), *Quale riforma del diritto penale del lavoro?*, in *RIDL*, p. 205.
- Smuraglia C.** (1977), *La tutela penale nel quadro sistematico della protezione del lavoro*, in *RGL*, IV, p. 32.
- Vallebona A.** (1995), *Prevenzione e repressione degli illeciti contro la persona nel rapporto di lavoro*, in *DL*, p. 447.