

## **Il decreto PNRR-bis in materia lavoristica e prevenzionistica. Una riforma che dimentica il D.Lgs. 231/2001**

di Mara Chilosi e Matteo Riccardi

Vi sono svariate emergenze che, sul piano sociale, allarmano l'odierna opinione pubblica e alimentano il dibattito politico e mediatico, almeno tre delle quali sono connotate da particolare gravità e urgenza: la violenza sulle donne, i suicidi in carcere e gli incidenti sul lavoro.

Si tratta di temi apparentemente molto distanti tra loro, ma che sono invece caratterizzati da alcuni elementi comuni: l'attentato al bene della vita, l'esigenza di un ripensamento degli strumenti di tutela preventiva attraverso interventi di riforma ad ampio raggio e la necessità dello stanziamento di risorse adeguate e del superamento dell'idea che la sola reazione penale sia la risposta adeguata, quando, alla prova dei fatti, essa risulta invece inefficace, per svariati motivi che non è questa la sede di analizzare.

A seguito dei tragici fatti dello scorso 16 febbraio, il Governo è intervenuto sulla terza emergenza, adottando il decreto legge 19/2024 (decreto PNRR-*bis*), il quale introduce sì importanti novità in materia di contrasto al lavoro irregolare e in tema di salute e sicurezza sui luoghi lavoro, ma che, probabilmente in ragione dei tempi ristretti in cui la riforma è maturata, non appare caratterizzato dai predetti connotati.

Tra le disposizioni di maggior interesse, risaltano, da un lato, la "ri-penalizzazione" di alcune fattispecie di reato in materia lavoristica previste dal decreto "ex Biagi", in precedenza depenalizzate, e, dall'altro, l'introduzione dell'attestato di "conformità" prevenzionistica (con connessa iscrizione nell'apposito elenco tenuto presso l'INL), nonché, all'interno del nuovo articolo 27 d.lgs. 81/2008, del sistema di «*qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi tramite crediti*» (c.d. patente a crediti), obbligatoria per imprese e lavoratori autonomi che intendano operare nell'ambito dei cantieri temporanei o mobili.

Il presente contributo intende offrire una prima disamina della riforma sotto il profilo della responsabilità da reato degli enti.

### ***La ri-penalizzazione delle contravvenzioni in materia lavoristica del decreto ex-Biagi***

Il decreto PNRR-*bis* opta per una rinnovata incriminazione (articolo 29, comma 4) di alcune fattispecie contravvenzionali in materia lavoristica, già punite ai sensi dell'articolo 18 d.lgs. 276/2003 e oggetto della successiva depenalizzazione attuata con il d.lgs. 8/2016 (relativa a tutte le violazioni per le quali fosse prevista la sola pena della multa o dell'ammenda).

Il decreto, in particolare, interviene non, come ipotizzato nel relativo schema, mediante l'inserimento di un nuovo comma 4-*bis* (di portata derogatoria) all'interno dell'articolo 1 d.lgs. 8/2016, bensì direttamente sul corpo delle disposizioni incriminatrici, attraverso una modifica alle rispettive cornici edittali, in cui è reinserita la comminatoria della pena detentiva (alternativa, che sterilizza il precedente intervento di depenalizzazione).

In tal modo, acquisiscono rinnovata rilevanza penale le seguenti contravvenzioni:

- 1) somministrazione non autorizzata e di utilizzazione illecita di manodopera (rispettivamente, commi 1, primo periodo, e 2);
- 2) esercizio non autorizzato dell'attività di intermediazione, nell'ipotesi attenuata in cui il fatto sia commesso senza scopo di lucro (comma 1, quarto periodo, mentre persistente rilevanza penale aveva mantenuto l'ipotesi base, in quanto già punita con pena congiunta);
- 3) esercizio non autorizzato delle attività di ricerca e selezione del personale e supporto alla ricollocazione professionale, anche nell'ipotesi attenuata in cui il fatto sia commesso senza scopo di lucro (comma 1, sesto e settimo periodo);

- 4) appalto e distacco illecito (comma 5-*bis*);
- 5) somministrazione fraudolenta (comma 5-*ter*).

In relazione a tali fattispecie, desta perplessità la circostanza che l'intervento di ri-penalizzazione non abbia previsto l'estensione del "catalogo" dei reati presupposto del d.lgs. 231/2001 (ad esempio, in un ipotetico articolo 25-*septies*.1), ossia dei reati per i quali è prevista la responsabilità della persona giuridica.

La perplessità nasce dalla considerazione che le condotte incriminate sono tipicamente realizzate con riferimento e nell'ambito di un contesto organizzato di impresa e ben si prestano a rispondere a un interesse o vantaggio della persona giuridica (in termini di generale risparmio di spesa e di "facilitazione" del procedimento di approvvigionamento della manodopera).

Si tratta, a ben vedere, di rischi-reato rispetto ai quali i protocolli e le misure di un adeguato modello organizzativo (quali la *due diligence* delle terze parti e i controlli relativi all'area amministrativa e al processo di approvvigionamento) possono efficacemente adempiere la propria funzione preventiva.

### ***L'attestato di "conformità" in materia di lavoro, di legislazione sociale e di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro***

Per quanto riguarda l'attestato di "conformità" in materia di lavoro, di legislazione sociale e di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (articolo 29, commi 7 ss.), ne è previsto il rilascio da parte dell'INL qualora, all'esito di accertamenti ispettivi, «*non emergano violazioni o irregolarità*». A esso consegue l'iscrizione del datore di lavoro, previo suo consenso, nell'elenco informatico consultabile dal pubblico denominato «*Lista di conformità INL*».

L'iscrizione all'interno della "lista di conformità" – che è suscettibile di cancellazione in caso di violazioni o irregolarità accertate attraverso elementi di prova successivamente acquisiti dagli organi di vigilanza – comporta, quale beneficio per il datore di lavoro, l'esenzione, per un periodo di dodici mesi, da ulteriori verifiche da parte dell'INL nelle materie oggetto degli accertamenti, fatte salve, in ogni caso, «*le verifiche in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, le eventuali richieste di intervento, nonché le attività di indagine disposte dalla Procura della Repubblica*».

Anche volendo soprassedere da considerazioni in ordine alla disomogeneità dei controlli sul territorio nazionale – problematica ben nota agli operatori del settore, che potrebbe comportare rischi di distorsioni applicative di non marginale impatto sotto il profilo concorrenziale – un simile strumento apporta effetti di favore quantomeno modesti per il datore di lavoro (pur sempre soggetto, come è ovvio, ai controlli e alle indagini in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro), mentre, sul piano della tutela preventiva, indebolisce l'apparato dei controlli di natura lavoristica, attraverso un'esenzione che, per quanto temporalmente limitata, è opinabile in termini quantomeno di "messaggio politico". Il riconoscimento di sgravi contributivi e fiscali avrebbe potuto forse essere una misura più appropriata, sebbene non neutra per le casse dello Stato.

### ***La "patente a crediti" prevista dal riformato articolo 27 d.lgs. 81/2008***

Il secondo strumento "procedurale" finalizzato – nelle intenzioni del legislatore – a elevare il grado di attenzione per il fattore-sicurezza sul lavoro nell'ambito delle attività produttive è rappresentato dal "sistema di qualificazione tramite crediti" – c.d. patente a crediti (articolo 29, comma 19, lett. a) – delle imprese e dei lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili, introdotto nella versione rinnovata dell'articolo 27 d.lgs. 81/2008.

Si tratta di un istituto non inedito, ma già delineato, nei propri connotati strutturali di base, dalla versione precedente del citato articolo 27 d.lgs. 81/2008, il quale, al comma 1, rimetteva a un successivo decreto presidenziale il compito di individuare «*i settori [...] e i criteri finalizzati alla definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, fondato sulla base della specifica esperienza,*

*competenza e conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati [...] nonché sull'applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera».*

Il successivo comma 1-bis prevedeva il contenuto “minimo” di tale sistema di qualificazione con specifico riferimento al settore dell'edilizia, il quale si sarebbe dovuto realizzare *«almeno attraverso la adozione e diffusione [...] di uno strumento che consenta la continua verifica della idoneità delle imprese e dei lavoratori autonomi, in assenza di violazioni alle disposizioni di legge e con riferimento ai requisiti previsti, tra cui la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e i provvedimenti impartiti dagli organi di vigilanza»* e si sarebbe concretizzato nella *«attribuzione alle imprese ed ai lavoratori autonomi di un punteggio iniziale che misuri tale idoneità, soggetto a decurtazione a seguito di accertate violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro».*

La previsione di un sistema “complessivo” di qualificazione delle imprese era restata, di fatto, su carta e aveva trovato una attuazione soltanto parziale, di tipo settoriale, con riferimento alle imprese e ai lavoratori autonomi *«operanti in ambienti sospetti di inquinamento o confinati»* (d.P.R. 177/2011).

Tale strumento è stato integralmente revisionato dal decreto PNRR-bis, pur restando chiaramente ispirato nelle proprie linee di fondo alla citata previsione del previgente articolo 27, comma 1-bis d.lgs. 81/2008, attraverso l'introduzione di un sistema di qualificazione basato sul rilascio di una “patente a crediti”, costituente titolo necessario per operare nei cantieri temporanei o mobili dell'articolo 89, comma 1, lett. a) d.lgs. 81/2008.

La patente è dotata di un punteggio iniziale di trenta crediti, suscettibile di decurtazioni connesse a determinati accertamenti e provvedimenti, e consente alle imprese e ai lavoratori autonomi di operare nei cantieri fintanto che la dotazione di crediti resti pari o superiore a quindici.

La decurtazione dei crediti è collegata alla sopravvenienza di determinati “atti”, tipizzati dall'articolo 27, comma 4 d.lgs. 81/2008 e aventi come destinatari i datori di lavoro, i dirigenti e i preposti dell'impresa (nonché il lavoratore autonomo), i quali possono consistere in:

- semplici *«accertamenti»* (che prescindono, dunque, dall'adozione di un provvedimento definitivo), relativi alle “gravi” violazioni dell'Allegato I (costituenti il presupposto altresì per il provvedimento di sospensione dell'attività ai sensi dell'articolo 14 d.lgs. 81/2008) ovvero alle violazioni espongono i lavoratori ai rischi “particolari” dell'Allegato XI (ad esempio, seppellimento o sprofondamento a profondità superiore a 1,5 metri o di caduta dall'alto da altezza superiore a 2 metri, se particolarmente aggravati dalla natura dell'attività o dei procedimenti attuati oppure dalle condizioni ambientali del posto di lavoro o dell'opera);
- *«provvedimenti definitivi»*, aventi a oggetto le sanzioni in materia di lavoro “irregolare” (previste, dall'articolo 3, commi 3 ss. d.l. 12/2002, conv. con mod. in l. 73/2002, in caso di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato) ovvero l'accertamento della *«responsabilità datoriale»* per un infortunio sul lavoro da cui sia derivata la morte ovvero lesioni che comportino un'inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, o un'inabilità temporanea assoluta che importi l'astensione dal lavoro per più di quaranta giorni.

Anche in tale ambito, la riforma omette di considerare adeguatamente la disciplina della responsabilità dipendente da reato degli enti di cui al d.lgs. 231/2001, poiché non prevede alcuna sostanziale valorizzazione dei modelli organizzativi, adottati dalle imprese ai sensi del d.lgs. 231/2001, quale elemento premiante in fase di rilascio della patente.

In proposito, si osserva che l'adozione del modello organizzativo – in conformità al modello “speciale” previsto dall'articolo 30 d.lgs. 81/2008 – assume rilievo soltanto quale circostanza idonea a garantire all'impresa la “reintegrazione”, con un incremento di cinque punti, dei crediti decurtati (articolo 27, comma 5, ultimo periodo d.lgs. 81/2008) a seguito degli accertamenti e dei conseguenti provvedimenti definitivi indicati nel comma 1.

La formula legislativa utilizzata («*Il punteggio è inoltre incrementato di cinque crediti in relazione alle imprese che adottano i modelli di organizzazione e di gestione di cui all'articolo 30*»), benché ampia, sembra riferita alla sola ipotesi di adozione del modello *post factum*, nella forma “riparatoria” degli articoli 12, 17 e 49 d.lgs. 231/2001, lasciando invece il dubbio circa la valenza, in sede di reintegro dei crediti, dei modelli pregressi adottati *ante factum*.

Nella prospettiva di una piena valorizzazione del modello organizzativo, sarebbe possibile ipotizzare la replica di un meccanismo di “incremento” del punteggio base, analogo a quello già previsto dalla disciplina sulla circolazione stradale in relazione alla patente di guida a punti (articolo 126-*bis*, comma 5 d.lgs. 285/1992), cui il sistema di qualificazione introdotto dal decreto PNRR-*bis* pare ispirarsi, tra l'altro già prevedendo un incremento dei crediti a fronte della “buona condotta” dell'impresa (che non abbia riportato, a distanza di due anni dal precedente, ulteriori provvedimenti negativi).

In tal senso, si potrebbe introdurre una previsione sul riconoscimento, anche in sede di rilascio della patente, di una “dote supplementare” di crediti legata, in via congiunta oppure con un incremento via via crescente, all'adozione dei modelli organizzativi, al conseguimento della certificazione ISO 45001 e al decorso del tempo senza che siano accertate violazioni. A tal fine, la valutazione in ordine ai modelli organizzativi potrebbe essere rimessa all'INAIL, che già compie simile delibazione in funzione della concessione della riduzione sul tasso medio della tariffa del premio assicurativo.

### ***Ulteriori rilievi relativi alla “patente a crediti”***

In ordine allo strumento della “patente” appare altresì doveroso formulare una serie di ulteriori rilievi, nella parte in cui il meccanismo di decurtazione dei crediti è legato, tra gli altri, anche alle conseguenze degli eventi infortunistici derivanti da «*responsabilità datoriale*» (articolo 27, comma 2, lett. d) d.lgs. 81/2008).

In primo luogo, il richiamo alla sola responsabilità del datore di lavoro appare riduttivo, in quanto esclude dal novero delle cause di decurtazione dei crediti gli infortuni connessi a condotte, attive od omissive, riferibili alle altre figure prevenzionistiche titolari del “debito di sicurezza”, tra cui dirigenti e preposti (ciò, nonostante l'esplicito riferimento a tali figure contenuto, in via generale, prima dell'elencazione degli specifici accertamenti e provvedimenti, all'interno del comma 2).

Dal punto di vista dell'impresa destinataria del potenziale provvedimento di decurtazione dei crediti, inoltre, occorre tenere in considerazione che – stante il rilievo annesso alla «*responsabilità datoriale*», purché accertata con provvedimento definitivo – in concreto la decurtazione potrebbe sopraggiungere, divenendo effettiva, a notevole distanza di tempo dall'infortunio.

Infatti, atteso che i tempi della giustizia penale, a seconda della complessità dell'accertamento processuale, di regola conducono a una pronuncia irrevocabile dopo diversi anni, è ragionevole ipotizzare un ampio sfasamento temporale, da un lato, tra l'evento che attiva il meccanismo di decurtazione (l'infortunio) e, dall'altro, la concreta produzione dei suoi effetti (determinata dal provvedimento adottato dall'INL).

Il descritto sfasamento temporale, a ben vedere, si espone a svariati profili di censura in relazione all'individuazione del centro di imputazione del provvedimento di decurtazione, legati, in particolare, a una poco desiderabile commistione tra il piano delle responsabilità (individuali) che lo determinano e il piano dei suoi effetti (sovraindividuali) sfavorevoli.

Si noti, in particolare, che i crediti della patente sono decurtati in forza dell'accertamento di una responsabilità penale del datore di lavoro, per sua definizione propria e personale, la quale, tuttavia, è destinata a ricadere sulla capacità dell'organizzazione di poter continuare a operare nei cantieri (salvo il regime di *prorogatio* per il completamento delle attività oggetto di appalto o di subappalto). Le conseguenze di simile assetto del meccanismo di decurtazione paiono ancora più paradossali ove si immagini che il provvedimento di decurtazione potrebbe di fatto trovare applicazione all'impresa in un momento in cui la persona fisica – alla cui condotta è riferibile l'infortunio – non

operi più nell'ambito dell'impresa e, dunque, non sia più "parte" dell'organizzazione che subirebbe le ricadute negative della decurtazione.

In altri termini, l'alterità soggettiva tra autore del fatto e destinatario della misura, unita alla suddetta dilatazione cronologica tra evento e decurtazione, finisce per entrare in frontale contrasto con la configurazione dell'odierno sistema sanzionatorio, che già prevede, nel d.lgs. 231/2001, una responsabilità dell'ente per il reato presupposto (omicidio colposo o lesioni personali colpose), autonoma e distinta dall'illecito penale individuale e fondata su un coefficiente soggettivo di tipo normativo – la nota "colpa di organizzazione", valorizzata dalla più recente giurisprudenza di legittimità – altrettanto proprio e autonomo dell'ente, del tutto ignorato dalla neointrodotta disposizione dell'articolo 27 d.lgs. 81/2008.

Sempre in riferimento all'accennata problematica di divaricazione soggettiva, tra l'altro, anche ritenendo di mantenere l'attuale impostazione del meccanismo di decurtazione, fondato sull'accertamento di responsabilità individuali (datoriali), le incongruenze di un simile sistema paiono ulteriormente acuirsi.

Infatti, da un lato, non è affatto improbabile che l'impresa – considerata anche la persistente distribuzione "a macchia di leopardo" della disciplina del d.lgs. 231/2001, di fatto disapplicata in ampie porzioni del territorio nazionale – non sia coinvolta nel procedimento penale avviato e condotto nei confronti del datore di lavoro (e delle altre figure prevenzionistiche coinvolte dall'infortunio), risultando così impossibilitata a esperire una valida ed efficace difesa, anche e soprattutto sotto il profilo della "organizzazione" preventiva, e al contempo essendo destinata a subire gli effetti *in malam partem* della decurtazione in caso di esito sfavorevole dell'accertamento processuale.

Al netto di tale eventualità, volendo anche ipotizzare una contestazione per l'infortunio a carico dell'ente, ai sensi dell'articolo 25-*septies* d.lgs. 231/2001, dovrebbe considerarsi la situazione del tutto irragionevole in cui l'impresa sia assolta – essendo ciò teoricamente possibile, ove sia fornita la prova che l'ente ha adottato ed efficacemente attuato un modello organizzativo idoneo – e nondimeno, a fronte della condanna dell'apicale, possa perdere la "qualificazione" per effetto della decurtazione dei crediti.

In una prospettiva *de iure condendo*, sarebbe pertanto auspicabile, in sede di conversione in legge del decreto PNRR-*bis*, apportare una serie di correttivi all'odierno sistema di qualificazione mediante "patente a crediti".

Si potrebbe valutare, ad esempio, l'inserimento di una "clausola di salvezza" all'interno dell'articolo 27, comma 4, lett. d), relativa all'eventualità di una pronuncia di assoluzione (meglio, di esclusione della responsabilità) dell'ente ai sensi dell'articolo 66 d.lgs. 231/2001, al fine di valorizzare, pur in presenza di una condanna datoriale per l'infortunio occorso, l'insussistenza dei requisiti di imputazione oggettiva (interesse e vantaggio) e/o soggettiva (colpa di organizzazione) dell'eventoreato in capo alla persona giuridica, impedendo così l'imposizione alla stessa di una conseguenza-sanzione (la decurtazione dei crediti ed, eventualmente, l'impossibilità di operare presso i cantieri per mancanza dei crediti minimi) non correlata a una responsabilità propria dell'ente.

Contestualmente, si potrebbe congegnare un meccanismo analogo al *self cleaning* previsto in materia di esclusione dalle procedure di appalto pubbliche (nell'odierno articolo 96, comma 6 d.lgs. 36/2023, che consente all'operatore di provare la propria affidabilità, evitando l'esclusione, attraverso l'adozione di «*provvedimenti concreti di carattere tecnico, organizzativo e relativi al personale idonei a prevenire ulteriori reati o illeciti*»), consentendo all'impresa di andare esente dal provvedimento di decurtazione dei crediti a fronte di una effettiva *disqualification* del soggetto apicale (limitatamente alla gestione degli aspetti prevenzionistici); tale meccanismo potrebbe essere controbilanciato, sempre nell'ottica di giustapposizione delle responsabilità e delle relative sanzioni, dalla previsione di una sanzione interdittiva specifica a carico della persona fisica, di durata

temporanea variabile in relazione all'entità del fatto e alle relative conseguenze, rispetto al ruolo datoriale.

Infine, sarebbe opportuno introdurre, al fine di prevenire eventuali contrasti interpretativi e difformità applicative, specifiche norme di raccordo che chiariscano la rilevanza/irrilevanza, ai fini della valutazione in ordine alla «*responsabilità datoriale*», di istituti sostanziali e processuali di ricorrente applicazione nell'ambito di procedimenti per infortuni sul lavoro, i quali, a seconda dei casi, producono effetti equiparabili a una sentenza di condanna (ad esempio, la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, alla luce delle modifiche apportate dal d.lgs. 150/2022 all'articolo 445, comma 1-*bis* c.p.p.) o, comunque, presuppongono una delibazione negativa circa la sussistenza di cause di proscioglimento (ad esempio, l'ordinanza di ammissione della sospensione del procedimento con messa alla prova, prevista dall'articolo 464-*quater*, comma 1 c.p.p.).