

# Fonti normative, responsabilità, sanzioni: i MOG tra cornice legislativa e pratica applicativa

ROBERTA NUNIN

## 1. IL TEMA

La ricerca oggetto del presente volume focalizza l'attenzione sull'applicazione dei modelli organizzativi gestionali per la sicurezza nei luoghi di lavoro di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 (c.d. "MOG") da parte delle aziende operanti in uno specifico ambito territoriale regionale, in particolare quello di riferimento per l'A.A.S. n. 3 e per l'Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Udine della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, coincidente con una parte ampia della provincia di Udine, comprendente anche il territorio montano<sup>1</sup>.

I dati empirici che si sono raccolti attraverso la somministrazione di un articolato questionario ad un significativo campione di imprese consentono di approfondire i diversi aspetti relativi all'applicazione concreta di tali modelli nella realtà aziendale, evidenziando quali possono essere gli aspetti maggiormente critici e consentendo così anche allo studioso che affronti questi temi muovendo da una prospettiva prevalentemente teorica di misurarne le concrete difficoltà applicative, per provare poi a suggerire possibili soluzioni e concreti margini di

---

<sup>1</sup> Per l'indicazione dettagliata di tale ambito territoriale di riferimento v., in questo volume, il contributo di F. DI MARTINO.

miglioramento per la diffusione di uno strumento ancora poco utilizzato, perché spesso percepito dal sistema delle imprese – in particolare da quelle di dimensione media o medio-piccola – come troppo complesso e tale da comportare eccessivi investimenti in termini di risorse finanziarie ed umane da attivare per l'eventuale applicazione<sup>2</sup>.

Nel breve scritto che segue cercheremo di fornire un sintetico quadro riassuntivo dei profili applicativi dei MOG<sup>3</sup>, come delineati nella ricerca condotta, senza trascurare le indicazioni che emergono dagli indirizzi giurisprudenziali che iniziano oramai a consolidarsi in relazione a questa materia; l'obiettivo è di fornire a tutti i potenziali interessati (quali imprese, RSPP, RLS, servizi ispettivi, oltre che, naturalmente, avvocati e magistrati) un contributo scientifico che possa aumentare la conoscenza di questi strumenti e l'interesse per una loro adozione ed efficace implementazione.

## 2. DI COSA PARLIAMO QUANDO PARLIAMO DI MODELLI ORGANIZZATIVI GESTIONALI PER LA SICUREZZA SUL LAVORO: L'ART. 30 DEL D. LGS. N. 81/2008 E L'EFFICACIA ESIMENTE DEI MOG

Per inquadrare il tema dei modelli organizzativi gestionali per la sicurezza sul lavoro è necessario muovere dal d. lgs. n. 231/2001<sup>4</sup>, mediante il quale il legislatore,

---

2 Con riguardo al tema specifico dell'applicazione dei MOG nel contesto delle piccole e medie imprese v. S. COCCINI, M.C. ZANCONI, R. ZINGARI, *Modelli organizzativi 231 nelle PMI*, Milano, 2014.

3 Per un'approfondita disamina a più voci del tema in una prospettiva giuslavoristica v., di recente, *Modelli organizzativi ai sensi del D. Lgs. n. 231/2001 e tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, a cura di D. FONDAROLI, C. ZOLI, Torino, 2014; v. inoltre anche G. CATELLANI, *Responsabilità da reato delle aziende e sicurezza del lavoro. Modelli organizzativi e gestionali ex D. Lgs. 231/2001 e 81/2008*, Milano, 2012; G. MARRA, *Modelli di organizzazione e gestione in Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*, a cura di L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO, Milano, 2008, pp. 483 ss.

4 Oltre agli autori già citati *supra* nella nota n. 3, v. AA.VV., *La responsabilità amministrativa degli enti. D. Lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Milano, 2002; E. AMATI, *La responsabilità da reato negli enti*, Milano, 2007; *La responsabilità degli enti. Commento articolo per articolo al d. lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, a cura di A. PRESUTTI, A. BERNASCONI, C. FIORIO, Padova, 2008; P. ALDOVRANDI, *La responsabilità amministrativa degli enti per i reati in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro alla luce del d. lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, in: "Indice penale", 2009, pp. 509 ss.; *Reati e responsabilità degli enti. Guida al d. lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, a cura di G. LATTANZI, Milano, 2010; T.E. EPIDENDIO, G. PIFFER, *La responsabilità degli enti per reati colposi*, in AA.VV., *D. Lgs. 231: dieci anni di esperienze nella legislazione e nella prassi*, in: "Le Società", 2011, supp. Al n. 12, pp. 35 ss.; *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, a cura di M. LEVIS, A. PERINI, Bologna, 2014; S.M. CORSO, *Codice della responsabilità "da reato" degli enti annotato con la giurisprudenza*, Torino, 2015; *I modelli organizzativi della 231: responsabilità, obblighi e opportunità per società ed enti*, a cura di C. ODORIZZI, Milano, 2016; S. PERINI, *Modelli organizzativi ex d. lgs. 231/2001: quindici anni di sviluppi legislativi e giurisprudenziali*, Tesi di dottorato, Università di Trieste (XXVIII ciclo del Dottorato di ricerca in Scienze penalistiche, a.a. 2014-2015), Trieste, 2015.

alla svolta del secolo, ha optato per un superamento – sia pure parziale e ‘controllato’ – del tradizionale dogma penalistico *societas delinquere non potest*, introducendo una responsabilità amministrativa degli enti accertata e dichiarata in sede penale a fronte della commissione da parte di alcuni soggetti qualificati (ed agli enti stessi legati) di alcuni gravi reati, individuati in un catalogo che negli anni ha poi conosciuto una progressiva ed ampia espansione rispetto al disegno iniziale. Questo tema è ampiamente affrontato, in questo stesso volume, nel contributo di Sara Perini, particolarmente dedicato ai profili penalistici della materia ed al quale qui necessariamente si rinvia anche per ulteriori riferimenti bibliografici; ciò che peraltro ci preme di sottolineare in questa sede è che la scelta del legislatore, indubbiamente dettata da una chiara volontà di superare una sostanziale ‘impunità’ (e conseguente possibile insensibilità) degli enti in relazione ai reati di cui si è detto – che sempre più appariva anacronistica laddove si pensi alle caratteristiche dell’impresa organizzata come noi oggi la conosciamo – ha voluto concretamente ‘responsabilizzare’ questi ultimi con riguardo quantomeno ai reati di maggiore gravità, sia pure richiedendo che dalla commissione di detti illeciti possa comunque evidenziarsi, come vedremo, un interesse o vantaggio per gli stessi.

L’inserimento nel catalogo dei reati anche di quelli di omicidio colposo (art. 589 c.p.) e lesioni personali colpose gravi o gravissime (art. 590, c. 3, c.p.) commessi con violazione delle norme in materia di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro è stata operata con la legge delega n. 123/2007 che, ponendo le basi per la riforma del sistema prevenzionistico (poi attuata con il varo del d. lgs n. 81/2008), ha altresì introdotto nel d. lgs. n. 231/2001 una nuova disposizione (l’art. 25-*septies*), che ha provveduto ad inquadrare anche tali reati (colposi) tra quelli presupposto della responsabilità di cui si è detto, non senza peraltro causare qualche perplessità, dal momento che l’inserimento di fattispecie di reato colpose in un catalogo fino ad allora contemplante esclusivamente fattispecie di reato dolose ha creato più di un dubbio quanto al coordinamento di tali fattispecie criminose con il criterio di imputazione della responsabilità. Non a caso, si è parlato di un “terzo tipo” di responsabilità, che cerca di coniugare i tratti caratteristici del sistema penale – in quanto conseguente ad un reato e comunque ‘legata’ alle garanzie previste nel processo penale – con quelli del sistema amministrativo. In ogni caso, per poter formulare in sede penale un giudizio di responsabilità (anche) dell’ente, il giudice dovrà estendere il proprio sindacato all’accertamento della sussistenza dell’*interesse* o del *vantaggio* derivante all’ente in questione dal reato commesso da soggetti che rivestano in relazione ad esso i ruoli di cui all’art. 5, c. 1, lett. a) o b) del d. lgs. n. 231/01, e dovrà altresì verificare – sempre ai sensi del dettato legislativo – se le persone fisiche di cui sopra non abbiano agito per un interesse esclusivo proprio o di terzi.

A questo punto diventerà essenziale valutare da parte del giudice la circostanza dell'eventuale adozione di un modello organizzativo gestionale, nonché della sua effettività, efficacia ed implementazione da parte dell'ente, perché solo laddove tale valutazione abbia esito positivo l'ente potrà beneficiare dell'esimente dalla responsabilità di cui all'art. 30 del Testo Unico n. 81/2008. Tale ultima disposizione prevede infatti tale efficacia esimente dalla «*responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231*» laddove il MOG sia «*adottato ed efficacemente attuato, assicurando un sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici relativi: a) al rispetto degli standard tecnico-strutturali di legge relativi a attrezzature, impianti, luoghi di lavoro, agenti chimici, fisici e biologici; b) alle attività di valutazione dei rischi e di predisposizione delle misure di prevenzione e protezione conseguenti; c) alle attività di natura organizzativa, quali emergenze, primo soccorso, gestione degli appalti, riunioni periodiche di sicurezza, consultazioni dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza; d) alle attività di sorveglianza sanitaria; e) alle attività di informazione e formazione dei lavoratori; f) alle attività di vigilanza con riferimento al rispetto delle procedure e delle istruzioni di lavoro in sicurezza da parte dei lavoratori; g) alla acquisizione di documentazioni e certificazioni obbligatorie di legge; h) alle periodiche verifiche dell'applicazione e dell'efficacia delle procedure adottate.*» Il MOG deve inoltre prevedere idonei sistemi di registrazione dell'avvenuta effettuazione di tali attività (art. 30, c. 2) e, «*per quanto richiesto dalla natura e dimensioni dell'organizzazione e dal tipo di attività svolta, un'articolazione di funzioni che assicuri le competenze tecniche e i poteri necessari per la verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio, nonché un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.*» (art. 30, c. 3). Si richiede poi che il modello organizzativo adottato preveda un idoneo sistema di controllo sull'attuazione dello stesso e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate, evidenziandosi la necessità di procedere ad un riesame e ad un'eventuale modifica del MOG quando siano scoperte violazioni significative delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro, ovvero in occasione di mutamenti nell'organizzazione e nell'attività in relazione al progresso scientifico e tecnologico.

Se questi sono i termini della previsione normativa, è stato peraltro sottolineato in dottrina come l'art. 30 non faccia sorgere «alcuna presunzione di legittimità del comportamento delle imprese qualora esse rispettino i parametri indicati dallo stesso articolo 30, ma richied[a] una analisi apposita, affinché si possa stabilire quale sia la strategia aziendale e se essa sia razionale»<sup>5</sup>. Inoltre, va

---

5 Così E. GRAGNOLI, *La tutela della salute del lavoratore e la predisposizione dei modelli organizzativi*, in *Modelli organizzativi ai sensi del D. Lgs. n. 231/2001 e tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, a cura di D. FONDAROLI, C. ZOLI, cit., pp. 27 ss.

tenuta ben presente la distinzione tra valutazione dei rischi *ex art. 28 d. lgs. n. 81/2008* ed adozione di un modello organizzativo gestionale per la sicurezza *ex art. 30*: quest'ultimo, infatti, non può 'esaurirsi' nella ordinaria ed obbligatoria valutazione dei rischi; come infatti sottolineato anche dalla giurisprudenza, «*non è possibile che una semplice analisi dei rischi valga anche per gli obiettivi del D. Lgs. n. 231/2001. (...) il modello teso a escludere la responsabilità societaria è caratterizzato anche dal sistema di vigilanza che, pure attraverso obblighi diretti a incanalare le informazioni verso la struttura deputata al controllo sul funzionamento e sull'osservanza, culmina nella previsione di sanzioni per l'inottemperanza e nell'affidamento di poteri disciplinari al medesimo organismo dotato di piena autonomia*»<sup>6</sup>.

È inoltre importante ricordare che i benefici normativi riconosciuti dal legislatore all'ente che adotti ed applichi efficacemente un MOG si estendono anche ad un ulteriore profilo alquanto delicato; infatti, l'art. 16, c. 3, del d. lgs. n. 81/08 prevede che l'obbligo di vigilanza sull'adempimento delle deleghe conferite in materia di salute e sicurezza si intenda «assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'articolo 30, comma 4».

### 3. LE CARATTERISTICHE DI UN MODELLO ORGANIZZATIVO GESTIONALE

Alla luce delle previsioni normative che si sono ricordate, l'adozione di un MOG appare dunque – anche in una prospettiva strettamente giuslavoristica e non solo dall'angolo visuale della possibile responsabilità penale – una scelta sicuramente ragionevole ed auspicabile per un'impresa/ente che voglia perseguire un percorso di miglioramento organizzativo attento alla tutela del lavoro e, allo stesso tempo, che si ponga l'obiettivo di ridurre i rischi legati al possibile verificarsi di gravi reati che potrebbero portare con sé l'accertamento in sede penale di una responsabilità in capo (anche) all'ente stesso. Il c.d. 'modello 231', infatti, non deve essere visto come uno statico adempimento burocratico, ma esso si presta – come evidenziato da molti in dottrina – a diventare una sorta di matrice di sintesi di tutti i sistemi organizzativi e di controllo dell'impresa<sup>7</sup>; in questo senso, anche per le imprese di

---

6 Così Trib. Molfetta, 11 gennaio 2009, in *Corr. Merito*, 2010, pp. 409 ss.

7 V., *supra*, sia pure con diversità di accenti, la dottrina già richiamata nelle note n. 3 e 4. Per un richiamo ad una «prospettiva olistica» in materia v. L. ZOPPOLL, *Il controllo collettivo sull'efficace attuazione del modello organizzativo per la sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *Modelli organizzativi ai sensi del D. Lgs. n. 231/2001 e tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, a cura di D. FONDAROLI, C. ZOLI, cit., pp. 12 ss., a pp. 17 ss. L'A. sottolinea l'importanza, in sede di progettazione dei vincoli necessari ad impedire incidenti, di una visione integrata e multidisciplinare, che consenta di orientare l'impresa verso una logica di ottimizzazione congiunta dei requisiti tecnici, economici e sociali, e sottolinea altresì l'esigenza di tornare a rendere centrale la problematica del controllo sociale nell'ambito del modello or-

dimensioni più ridotte, l'adozione di un MOG potrebbe servire a mettere ordinatamente a sistema tutta una serie di passaggi operativi/organizzativi che magari vengono di fatto attuati in azienda, ma in modo poco consapevole, disordinato e non procedimentalizzato.

Il legislatore della riforma del 2008 ha preventivamente riconosciuto – in sede di prima applicazione del d. lgs. n. 81/2008 – la presunzione di conformità alle richieste di cui all'art. 30 per i modelli di organizzazione aziendale «definiti conformemente alle Linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) del 28 settembre 2001 o al British Standard OHSAS 18001:2007», non escludendo peraltro che l'ente possa decidere di applicare anche un altro MOG, purché rispondente naturalmente ai requisiti richiesti dal legislatore. I dati della ricerca sul campo che qui si commentano – come meglio si può vedere analizzando le risposte date dal campione delle imprese selezionato<sup>8</sup> – evidenziano la scelta prevalente per il *British Standard*, opzione che, pur non essendo necessitata, non stupisce vista la dimensione delle imprese coinvolte nella ricerca empirica, trattandosi di un modello che risulta particolarmente idoneo per imprese industriali di dimensioni grandi e medio-grandi (quali sono, appunto, quelle che si sono volute prendere in esame). Risulta peraltro interessante rilevare che il 44% delle imprese che ha risposto al questionario somministrato ha indicato l'applicazione di "altri" modelli, poi variamente specificati. Questa evidenza potrebbe essere letta come indice di uno sforzo progettuale in direzione di quella "sartorialità" del modello – che è richiesta come criterio di valutazione della 'genuinità' delle scelte operate anche dalla giurisprudenza – in grado di assicurarne in sede applicativa la migliore effettività ed efficacia. D'altra parte lo stesso art. 30, ribadendo al suo terzo comma, come abbiamo già sopra sottolineato, la necessità di non trascurare la *natura* e le *dimensioni* dell'organizzazione, così come il *tipo di attività svolta*, evidenzia senza possibilità di equivoci la necessità di 'adattare' il modello organizzativo gestionale adottato alle concrete specificità della realtà aziendale di volta in volta considerata. Inoltre, non deve trascurarsi la circostanza che la norma ora citata non è attenta solo alla stesura preventiva del modello, ma sottolinea la necessità di considerarlo anche in una prospettiva evolutiva: come si è osservato in dottrina, «se l'obbiettivo è garantire nel tempo la sicurezza e la salute, il modello ha una prospettiva diacronica e implica un aggiornamento ri-

---

ganizzativo/esimente – attraverso la valorizzazione della dimensione collettiva e della partecipazione dei lavoratori – «al fine precipuo di evitare che sia troppo facile esaurire la questione del modello sul piano della astratta adozione di una rigorosa e burocratica perimetrazione delle responsabilità connesse agli snodi organizzativi». Sul rilievo della prospettiva olistica di cui si è appena detto, v. anche L.GOLZIO, *Il modello di organizzazione e il sistema di gestione della sicurezza sul lavoro, la prevenzione dei rischi e la tutela della salute in azienda. Il testo Unico e il decreto correttivo 106/2009*, a cura di F. BASENGHI, L. E. GOLZIO, A. ZINI, Milano, 2009, pp. 13 ss.

8 V. ancora il contributo di F. DI MARTINO.

petuto, affinché la strategia sia sempre proporzionata alle minacce e alle migliori conoscenze tecniche»<sup>9</sup>.

Spostando poi l'attenzione alla costruzione del modello, muovendo dalla concreta mappatura dei rischi e degli specifici protocolli per la gestione degli stessi, gli elementi fondamentali di un 'modello 231' in materia di sicurezza possono individuarsi in estrema sintesi nell'indicazione degli obiettivi e delle finalità perseguite con l'adozione dello stesso; nell'indicazione dei principi di controllo per i rischi; nella individuazione dei destinatari; nella presenza di un Organismo di vigilanza ('OdV'), monocratico o collegiale, composto da soggetti esterni, interni o da un *mix* di interni ed esterni<sup>10</sup>; nell'individuazione dei meccanismi di modifica, implementazione e monitoraggio del modello, di un sistema disciplinare e di un sistema informativo e formativo in relazione allo stesso. Le fasi dell'implementazione di un MOG – anche qui in estrema sintesi – passano dunque attraverso l'individuazione delle aree o dei processi a rischio; la definizione della matrice della responsabilità (anche in relazione a deleghe eventualmente conferite); l'adozione di un codice etico e di un sistema sanzionatorio<sup>11</sup>; l'istituzione dell'OdV; la definizione di (eventuali) nuovi ed ulteriori protocolli/procedure (rispetto agli standard già richiesti in materia di sicurezza dal legislatore con il d. lgs. n. 81/2008: tipico è, ad esempio, il caso del registro 'quasi infortuni' o '*near miss reporting*'); la formazione ed il coinvolgimento del personale; la registrazione ordinata delle attività svolte.

In questa sede, ci sembra particolarmente importante sottolineare il rilievo della nomina e della effettiva operatività dell'Organismo di vigilanza – rispetto al quale viene lasciata una notevole libertà all'ente (scelta monocratico/collegiale, componenti interni/esterni, ecc.) – il quale deve essere autonomo funzionalmente, cioè in grado di operare in posizione di indipendenza e terzietà rispetto al

---

9 Così E. GRAGNOLI, *La tutela della salute del lavoratore*, cit., p. 31.

10 Con riguardo all'OdV v. C. PAONESSA, *Il ruolo dell'Organismo di vigilanza nell'implementazione dei modelli organizzativi e gestionali nella realtà aziendale*, in *Modelli organizzativi ai sensi del D. Lgs. n. 231/2001 e tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, a cura di D. FONDAROLI, C. ZOLI, cit., pp. 87 ss.; D. FONDAROLI, *"Orientamento culturale dell'impresa e responsabilità penale: lo strano caso dell'Organismo di vigilanza"*, in *Nuovo statuto penale del lavoro*, a cura di F. CURI, Bologna, 2011, pp. 140 ss.; V. MONGILLO, *L'Organismo di vigilanza nel sistema della responsabilità da reato dell'ente: paradigmi di controllo, tendenze evolutive e implicazioni penalistiche*, in *Resp. amm. soc. ed enti*, 2015, n. 4, pp. 83 ss.

11 V. in argomento S. MAINARDI, *Codici etici nella prevenzione dei reati di lavoratori e collaboratori, modello organizzativo e sistema disciplinare*, in *Modelli organizzativi ai sensi del D. Lgs. n. 231/2001 e tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, a cura di D. FONDAROLI, C. ZOLI, cit., pp. 107 ss. Sottolinea il notevole rilievo del ruolo dell'Alta Direzione (Consiglio di amministrazione) in ordine alla definizione del sistema disciplinare funzionale all'efficacia del modello organizzativo al quale può soggiacere lo stesso datore di lavoro per la sicurezza «ma, a ben guardare, possono soggiacere anche gli stessi componenti dell'Alta Direzione», P. PASCUCI, *Il ruolo dell'Alta Direzione nell'organizzazione della sicurezza sul lavoro*, in *Modelli organizzativi ai sensi del D. Lgs. n. 231/2001 e tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, a cura di D. FONDAROLI, C. ZOLI, cit., pp. 42 ss., a p. 46.

contesto su cui dovrà vigilare, ed i cui componenti devono essere in possesso dei requisiti di professionalità adeguati alle funzioni che sono chiamati a svolgere e di onorabilità. Quale ‘garante’ del modello, l’OdV è chiamato a svolgere una serie di importanti attività, riconducibili all’ambito dell’analisi e della vigilanza sull’applicazione dello stesso, così come a quello dell’aggiornamento del modello. Proprio per questo l’OdV è destinatario di un flusso costante di informazioni provenienti dalle varie strutture dell’ente, ma anche eventualmente da parte dei singoli lavoratori e di altri soggetti terzi. Si segnala che i dati dell’analisi empirica svolta hanno evidenziato tra le aziende del campione una preferenza per OdV con struttura collegiale e con maggioranza di componenti esterni (in un solo caso si evidenzia la scelta di personale esclusivamente interno)<sup>12</sup>; opzione, questa, che appare sicuramente condivisibile non solo quale garanzia di una specifica professionalità dei componenti, ma anche perché appare meglio in grado di evitare rischi di possibili condizionamenti e/o conflitti di interessi. Desta peraltro una qualche perplessità il fatto che, in diversi casi, dalle risposte al questionario si evince come l’OdV, pur dichiarato costituito, non risulti dotato di un regolamento, circostanza che potrebbe di fatto inficiare l’effettiva operatività di tale organo, così come più di un dubbio può legittimamente sollevare la mancata previsione, in diversi casi, di uno specifico sistema disciplinare legato all’attivazione ed all’implementazione del MOG. Un ulteriore indice, ci sembra, del fatto che in materia forse non c’è ancora piena chiarezza quanto ai requisiti necessariamente richiesti per un’adozione ‘esimente’ di tali modelli.

#### 4. I VANTAGGI LEGATI ALLA CORRETTA ADOZIONE DI UN MOG

Abbiamo già ricordato che, in ragione delle previsioni normative risultanti dal combinato disposto delle previsioni del d. lgs. n. 231/01, della l. n. 123/07 e dell’art. 30 del d. lgs n. 81/2008, l’ente potrà essere chiamato a rispondere in sede penale quando il giudice penale accerti che la commissione di uno dei reati rilevanti (omicidio colposo o lesioni personali colpose gravi/gravissime) sia avvenuta nel suo interesse o a suo vantaggio. Tra breve ci soffermeremo velocemente su tali nozioni, per evidenziare quale lettura esse abbiano trovato nella giurisprudenza. Qui ci interessa invece fare rilevare quale sia la portata della responsabilità sopra

---

12 In dottrina si è osservato che, in assenza di indicazioni normative, «nella prassi è invalsa la tendenza ad affidare la nomina dell’Organismo di vigilanza al consiglio di amministrazione (o all’amministratore delegato investito di tale potere a norma dell’art. 2381 c.c.), con la sola particolarità delle società con modello dualistico, ove tale incombenza si ritiene affidata alternativamente al consiglio di gestione o al consiglio di sorveglianza, oppure al primo subordinatamente all’autorizzazione del secondo»: così C. PAONESSA, *Il ruolo dell’Organismo di vigilanza*, cit., p. 91.



citata e perché, dunque, l'investimento di risorse sia economiche che di personale che la scelta aziendale di adottare un MOG può comportare debba, per l'appunto, considerarsi un investimento produttivo e non un mero costo per l'ente.

Se infatti la responsabilità dell'ente si sostanzia in una "colpa di organizzazione" riconducibile ad un deficit organizzativo che consiste nel non aver approntato le idonee misure per la prevenzione dei reati considerati dal legislatore, è proprio l'adozione, implementazione ed efficace attuazione di un MOG, il cui monitoraggio è da affidare ad un idoneo OdV, che può consentire all'ente di provare di non essere incorso in tale deficit di organizzazione, potendosi così sottrarre alle conseguenze della responsabilità amministrativa accertata in sede penale. Responsabilità, quest'ultima, che, come è noto, determina non solo l'applicazione di sanzioni pecuniarie determinate in quote e particolarmente severe, che si vanno ad aggiungere ai profili di responsabilità (penale e civile) dei soggetti agenti/persone fisiche (e che, nel caso più grave di cui all'art. 589 c.p., possono raggiungere per l'ente la somma di oltre 1.500.000 euro), ma che, nei casi di maggiore gravità, può determinare anche l'applicazione di sanzioni interdittive a carico dell'ente<sup>13</sup>.

Il legislatore dimostra di essere consapevole di come il problema della prevenzione dei rischi legati ai reati di omicidio colposo e lesioni colpose gravi e gravissime sul lavoro sia riconducibile, in sostanza, ad un problema di 'organizzazione dell'organizzazione': in quest'ottica, del tutto ragionevole appare la scelta di una modalità 'premiante' per gli enti che scelgano di muoversi in direzione di un miglioramento organizzativo, che sempre si può ricondurre ad una consapevole adozione ed implementazione di un MOG, come dimostra anche la letteratura scientifica che ha iniziato da qualche tempo ad occuparsi delle concrete ricadute in azienda dell'adozione di tali modelli, evidenziando come gli stessi diventino motori di un cambiamento organizzativo e di un miglioramento del clima aziendale che spesso va anche oltre gli obiettivi di prevenzione dei reati in questione.

D'altra parte, l'attenzione del legislatore (non solo nazionale) per l'implementazione dell'applicazione di tali modelli – al momento ancora frutto di una libera scelta aziendale, anche se non si può escludere che in futuro si possa arrivare ad un superamento della volontarietà ed a rendere obbligatoria l'adozione di un MOG, magari su *input* del legislatore europeo, quantomeno nelle imprese di dimensioni maggiori – si è iniziata a tradurre anche in un ulteriore sostegno garantito, sia pure indirettamente, a tale opzione aziendale, laddove, ad esempio, alle imprese che applichino i MOG vengono riconosciuti, da specifiche previsioni normative (anche di livello regionale), dei concreti vantaggi, quali può essere, per limitarci

---

13 Per i dettagli quanto al quadro sanzionatorio v., in questo stesso volume, il saggio di S. PERINI ed *ivi* ulteriori riferimenti bibliografici e giurisprudenziali.

solo ad un esempio, un punteggio maggiore in caso di partecipazione a gare per appalti o forniture pubblici.

## 5. LA SINDACABILITÀ GIUDIZIALE DEI MOG: UNO SGUARDO AGLI INDIRIZZI DELLA GIURISPRUDENZA, TRA PUNTI FERMI E QUESTIONI APERTE

Qualche veloce notazione meritano, in questa sede, anche gli indirizzi della giurisprudenza che si sono consolidati in questi anni – analizzati con maggior respiro in questo volume dal contributo di Sara Perini, al quale nuovamente qui si rinvia – e che forniscono ormai un’importante chiave di lettura in relazione ad alcuni snodi importanti della materia.

Ad un decennio di distanza dall’introduzione della responsabilità degli enti in relazione ai più gravi reati in materia di tutela della salute e sicurezza del lavoro, oggi possiamo infatti apprezzare una serie di linee interpretative che iniziano a fornire una trama solida ove rinvenire alcune risposte consolidate ai dubbi emersi in sede di prima applicazione della normativa che qui interessa.

In primo luogo, con riferimento agli “enti” interessati dall’applicazione della normativa, il termine evoca soggetti di diritto organizzati e meta-individuali (siano società o associazioni, forniti o meno di personalità giuridica), con esclusione degli enti di rilievo costituzionale, di partiti politici e sindacati, dello Stato e di altri enti che esercitano pubblici poteri (tra cui gli enti territoriali), mentre invece soggiacciono alla normativa gli enti pubblici economici, così come le associazioni, le fondazioni (v. Trib. Milano, sez. XI, 26 giugno 2008) ed anche le ONLUS (v. G.U.P. Trib. Milano, 3 aprile 2011, n. 820) e le società tra professionisti (v. Cass. 7 febbraio 2012 n. 4703). Isolata e a nostro parere non condivisibile appare invece una giurisprudenza che ha ritenuto in passato applicabile anche alle imprese individuali la normativa (v. Cass. 20 aprile 2011, n. 15657).

Quanto poi al rilievo dell’ “interesse” o del “vantaggio” per l’ente, la giurisprudenza tende ormai a consolidarsi su una lettura – che ci sembra peraltro del tutto ragionevole – che ricollega il requisito dell’interesse o del vantaggio non all’*evento*, bensì alla condotta penalmente rilevante della persona fisica autrice del reato (v. Ass. Torino sez. II, 14 novembre 2011; Trib. Monza 3 settembre 2012). I criteri di imputazione oggettiva dell’interesse o del vantaggio sono da considerarsi alternativi e concorrenti tra loro, dal momento che l’ “interesse” esprime una valutazione teleologica *ex ante* (cioè al momento della commissione del fatto) e con un metro di giudizio soggettivo, mentre il “vantaggio” è riconducibile ad una valutazione *ex post*, che valorizza gli effetti concretamente derivati dalla realizzazione dell’illecito (v. Cass. SS.UU. 24 aprile 2014, n. 38343). Inoltre si chiarisce come non sia

possibile ravvisare un interesse o vantaggio *in re ipsa*, con conseguente sussistenza automatica dei presupposti della responsabilità amministrativa dell'ente solo perché il reato è stato commesso, ma è sempre necessario procedere ad una verifica in concreto (v. App. Milano, 18 giugno 2012; Trib. Novara, 1 ottobre 2010; Trib. Milano, 17 novembre 2009). D'altra parte, secondo la logica di 'sartorialità' di cui si è già detto, in giurisprudenza si è precisato che il modello deve scaturire da una visione realistica ed economica dei fenomeni aziendali, e non meramente giuridico-formale, e deve tenere conto della storia dell'azienda in quanto l'analisi è indispensabile per l'individuazione dei fattori di rischio (v. Trib. Milano, ord. 20 settembre 2004); come infatti osservato in dottrina, «se così non fosse, l'idea stessa del D. Lgs. n. 231/2001 e dell'art. 30 (...) perderebbe di significato», dal momento che «se i modelli dovessero o potessero essere conformi a parametri precostituiti in via generale, non servirebbero a nulla, e basterebbe l'art. 2087 c.c., più incisivo e chiaro di qualunque modulo predisposto in via astratta»<sup>14</sup>. Infine, si è pure osservato in giurisprudenza come l'assenza di un MOG non possa di per sé essere addebitata all'ente per costituire la ragione unica della sua responsabilità (v. G.I.P. del Tribunale di Tolmezzo, 23 gennaio 2012).

Con riguardo poi all'applicazione dei concetti di interesse o vantaggio a reati di natura colposa<sup>15</sup>, la Suprema Corte ha di recente chiarito come, una volta provato il vantaggio per l'ente (ben ravvisabile, ad es., nel risparmio di tempo o di costi che l'ente ha perseguito nel non adeguarsi alla normativa prevenzionistica), non sia necessario provare che l'autore del reato abbia voluto perseguire un interesse dell'ente medesimo (v. Cass. Pen, sez. IV, 21 giugno 2016, n. 2544).

In relazione invece al possibile concorso di colpa della vittima, si è rilevato come la condotta colposa ma occasionale di quest'ultima non possa fondare la responsabilità dell'ente, né arrecargli un vantaggio in termini di risparmio dei costi o incremento nella velocità di esecuzione delle prestazioni o di aumento della produttività (v. Trib. Torino, sez. I, 22 aprile 2013).

Da ultimo, con specifico riguardo alla valutazione del ruolo dell'OdV in sede di riconoscimento dell'efficacia esimente del MOG concretamente adottato dall'ente, si segnala un'ordinanza del G.U.P. di Milano del 9 novembre 2004 (peraltro antecedente all'estensione delle norme di cui al d. lgs. n. 231/01 ai più gravi reati in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro), con la quale si è sottolineato da un lato come nel testo del modello debbano essere specificati i requisiti di nomina, di revoca/sostituzione, di decadenza, di durata in carica e di rinnovo dell'OdV e, dall'altro, si è chiarita la sufficienza di una sentenza anche

---

<sup>14</sup> Così E. GRAGNOLI, *La tutela della salute del lavoratore*, cit., p. 39.

<sup>15</sup> Per i necessari approfondimenti sul punto v. ancora, in questo stesso volume, il saggio di S. PERINI ed *ivi* ulteriori riferimenti bibliografici e giurisprudenziali

non definitiva di condanna per uno dei reati di cui al d.lgs. n. 231 per far venire meno il requisito dell'onorabilità, indispensabile per la nomina e per la permanenza di un soggetto in seno all'OdV. Quanto poi alla peculiare situazione dei gruppi di società, ci limitiamo a segnalare qui la (sia pur risalente) giurisprudenza secondo la quale, in tali contesti, ognuna della realtà aziendali che fanno parte del gruppo debba possedere un proprio modello organizzativo ed un proprio OdV (v. G.I.P. Trib. Roma, ord. 4 aprile 2003), rammentando peraltro come risulti ancora dibattuta in dottrina la possibilità di una coincidenza parziale (o anche totale) dei componenti degli OdV delle diverse società del gruppo<sup>16</sup>.

## 6. QUALCHE CONCLUSIONE, CON UNO SGUARDO AL FUTURO

Gli esiti della ricerca empirica presentata in questo volume forniscono alcune prime importanti indicazioni non solo a chi si avvicini al tema dei modelli organizzativi gestionali per la sicurezza in una prospettiva di studio e di approfondimento teorico, ma anche a tutti quegli operatori 'sul campo' (tecnici della sicurezza, funzionari dei servizi ispettivi, avvocati, magistrati, ecc.) che nel loro percorso professionale si trovino a vario titolo a doversi occupare di tali problematiche.

In particolare, quello che ci sembra emergere con una certa evidenza dai dati empirici raccolti è una persistente incertezza sugli strumenti da adottare, con una sovrapposizione concettuale che talora emerge tra MOG di cui all'articolo 30 del d. lgs. n. 81/08, SGSL e/o procedure di *audit* interno variamente individuati e con diversa rilevanza esterna. Questo ci sembra rischi di riverberarsi da un lato in una convinzione – ancora ampiamente diffusa – quanto ad una difficile praticabilità in molti contesti aziendali di questi strumenti di miglioramento organizzativo (che, in realtà, andrebbero forse solo meglio conosciuti) e, dall'altro, in un'attuazione degli stessi modelli organizzativi che in qualche caso rischia di essere non congrua e/o di essere comunque deficitaria sotto l'uno o l'altro profilo, con la conseguenza di impedire poi di fatto anche il riconoscimento dell'efficacia esimente, riconducibile per legge solo ad un modello correttamente e pienamente applicato secondo le indicazioni dell'art. 30 del d. lgs. 81/08. Particolarmente significativi, sotto tale ultimo profilo, ci sembrano ad esempio gli esiti della ricerca empirica relativi alla costituzione dell'Organismo di vigilanza, che in alcuni casi sembrerebbe essere esistente ma non dotato di un proprio regolamento, od anche una certa incertezza che sembra emergere quanto all'attivazione del sistema

---

16 V. sul punto C. PAONESSA, *Il ruolo dell'Organismo di vigilanza*, cit., p. 96, ed *ivi* ulteriori riferimenti bibliografici.

disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto del modello organizzativo gestionale adottato.

In definitiva, la ricerca sul campo ha sostanzialmente confermato alcuni risultati che erano attesi: vi è indubbiamente un significativo e crescente interesse delle aziende per i modelli organizzativi gestionali per la sicurezza; la dimensione dell'impresa gioca un ruolo significativo in relazione alla scelta se adottarli o meno; residuano ancora alcuni spazi di incertezza in relazione alla corretta messa a regime di questi strumenti, così come in relazione alla scelta dello strumento più appropriato da adottare. In quest'ottica, riteniamo che, senza dubbio, da parte dei soggetti pubblici cui è demandata la cruciale funzione ispettiva in materia di sicurezza sul lavoro sia assolutamente appropriato cercare di portare avanti un percorso di ricerca e monitoraggio quanto all'applicazione degli strumenti in questione, del quale il lavoro qui presentato costituisce un primo importante tassello ed un buon punto di partenza per possibili futuri ulteriori approfondimenti (ad esempio, in relazione a quali possano essere gli spazi applicativi per i modelli gestionali 'avanzati' per la sicurezza nelle aziende di dimensioni più contenute). Un analogo impegno, peraltro, ci sembra debba essere coltivato anche dalle organizzazioni datoriali, che potrebbero svolgere un importante ruolo consulenziale nei confronti delle imprese associate sostenendole nei percorsi di adozione dei MOG, attività, questa, che ci sembra particolarmente necessaria, come si è già detto, proprio nei confronti delle imprese di dimensioni più piccole – quelle tra l'altro dove, alla luce dell'assetto produttivo del nostro Paese e secondo le rilevazioni statistiche, si concentra la parte prevalente degli infortuni sul lavoro – che appaiono ancora assai lontane da una conoscenza e da un'applicazione diffusa dei modelli gestionali in questione.

## Riferimenti bibliografici

- AA.VV., *La responsabilità amministrativa degli enti. D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Milano, 2002.
- ABI, *Linee guida dell'Associazione bancaria italiana per l'adozione di modelli organizzativi sulla responsabilità organizzativa delle banche*, in [www.abi.it](http://www.abi.it).
- ALDOVRANDI P., *La responsabilità amministrativa degli enti per i reati in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro alla luce del d. lgs. 9 aprile 2008, n. 81*, in *Ind. pen.*, 2009, p. 509 ss.
- AMATI E., *La responsabilità da reato negli enti*, Milano, 2007.
- ANCE, *Codice di comportamento delle imprese di costruzione*, in [www.ance.it](http://www.ance.it), gennaio 2014.
- ARENA M., *La responsabilità degli enti collettivi per omicidio e lesioni colpose*, Milano, 2009.
- BELTRANI S., *Analisi della giurisprudenza più recente in tema di criteri di imputazione*, in [www.rivista231.it](http://www.rivista231.it), 2014.
- CATELLANI G., *Responsabilità da reato delle aziende e sicurezza del lavoro. Modelli organizzativi e gestionali ex D. Lgs. 231/2001 e 81/2008*, Milano, 2012.
- COCCHINI S. – ZANCONI M.C. – ZINGARI R., *Modelli organizzativi 231 nelle PMI*, Milano, 2014.
- CONFINDUSTRIA, *Linee guida per la costruzione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 123*, in [www.confindustria.it](http://www.confindustria.it).
- CORSO S.M., *Codice della responsabilità "da reato" degli enti annotato con la giurisprudenza*, Torino, 2015.
- DE VIVO A. (a cura di), *Il professionista e il D. Lgs. 231/2001. Il modello esimenti tra strumenti operativi e corporate governance*, Milano, 2012.
- EPIDENDIO T.E. – PIFFER G., *La responsabilità degli enti per reati colposi*, in AA.VV., *D. Lgs. 231: dieci anni di esperienze nella legislazione e nella prassi*, in *Le Soc.*, 2011, supp. Al n. 12, pp. 35 ss.
- FONAROLI D. – ZOLI C. (a cura di), *Modelli organizzativi ai sensi del d. lgs. n. 231/2001 e tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Torino, 2014.
- FONAROLI D., *"Orientamento culturale dell'impresa e responsabilità penale: lo strano caso dell'Organismo di vigilanza"*, in CURI F. (a cura di) *Nuovo statuto penale del lavoro*, Bologna, 2011, pp. 140 ss.
- GOLZIO L.E., *Il modello di organizzazione e il sistema di gestione della sicurezza sul lavoro*, in F. Basenghi, L. E. Golzio, A. Zini (a cura di), *La prevenzione dei rischi e la tutela della salute in azienda. Il testo Unico e il decreto correttivo 106/2009*, Milano, 2009, pp. 13 ss.
- GRAGNOLI E., *La tutela della salute del lavoratore e la predisposizione dei modelli organizzativi*, in Fonaroli D. – Zoli C. (a cura di), *Modelli organizzativi ai sensi del d. lgs. n. 231/2001 e tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Torino, 2014, pp. 27 ss.
- LATTANZI G. (a cura di), *Reati e responsabilità degli enti. Guida al d. lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Milano, 2010.
- LEDDA F., *Idoneità dei modelli organizzativi: dalla teoria alla pratica e viceversa*, in *Rasp. Amm. soc. ed enti*, 2014, n. 3, pp. 335 ss.

- LEVIS M. – PERINI A. (a cura di), *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, Bologna, 2014.
- MAINARDI S., *Codici etici nella prevenzione dei reati di lavoratori e collaboratori, modello organizzativo e sistema disciplinare*, in Fondaroli D. – Zoli C. (a cura di), *Modelli organizzativi ai sensi del d. lgs. n. 231/2001 e tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Torino, 2014, pp. 107 ss.
- MARRA G., *Modelli di organizzazione e gestione in Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81*, a cura di L. Zoppoli, P. ascucci, G. Natullo, Milano, 2008, pp. 483 ss.
- MONGILLO V., *L'Organismo di vigilanza nel sistema della responsabilità da reato dell'ente: paradigmi di controllo, tendenze evolutive e implicazioni penalistiche*, in *Resp. amm. soc. ed enti*, 2015, n. 4, pp. 83 ss.
- ODORIZZI C. (a cura di), *I modelli organizzativi della 231: responsabilità, obblighi e opportunità per società ed enti*, Milano, 2016.
- PAONESSA C., *Il ruolo dell'Organismo di vigilanza nell'implementazione dei modelli organizzativi e gestionali nella realtà aziendale*, in Fondaroli D. – Zoli C. (a cura di), *Modelli organizzativi ai sensi del d. lgs. n. 231/2001 e tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Torino, 2014, pp. 2 ss.
- PASCUCCI P., *Il ruolo dell'Alta Direzione nell'organizzazione della sicurezza sul lavoro*, in Fondaroli D. – Zoli C. (a cura di), *Modelli organizzativi ai sensi del d. lgs. n. 231/2001 e tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Torino, 2014, pp. 42 ss.
- PERINI S., *Modelli organizzativi ex d. lgs. 231/2001: quindici anni di sviluppi legislativi e giurisprudenziali*, Tesi di dottorato, Università di Trieste (XXVIII ciclo del Dottorato di ricerca in Scienze penalistiche, a.a. 2014-2015), Trieste, 2015.
- PRESUTTI A. – BERNASCONI A. – FIORIO C. (a cura di), *La responsabilità degli enti. Commento articolo per articolo al d. lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Padova, 2008.
- ZOPPOLI L., *Il controllo collettivo sull'efficace attuazione del modello organizzativo per la sicurezza nei luoghi di lavoro*, in Fondaroli D. – Zoli C. (a cura di), *Modelli organizzativi ai sensi del d. lgs. n. 231/2001 e tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Torino, 2014, pp. 12 ss.