

LA POLITICA DELLA SICUREZZA TRA POTERI E COMPETENZE

LE SCELTE STRATEGICHE DI FONDO DELLE IMPRESE PUBBLICHE E PRIVATE, A PARTIRE DALL'INDIVIDUAZIONE DEI SOGGETTI PENALMENTE RESPONSABILI, COSTITUISCONO LA POLITICA DELLA SICUREZZA DI UNA ORGANIZZAZIONE. TRA LE NOVITÀ PIÙ IMPORTANTI DEL DECRETO 81/2008 L'AVVER MESSO QUESTO ASPETTO AL CENTRO DELLA GIURISPRUDENZA.

Una delle novità importanti introdotte dal Dlgs 81/2008 (decreto), al centro dell'attenzione della giurisprudenza, è quella che la Corte di Cassazione chiama la *Politica della sicurezza*: le scelte strategiche di fondo delle imprese pubbliche e delle imprese private, a partire dall'individuazione dei soggetti penalmente responsabili. Due norme del decreto, fra loro apparentemente distanti, ma con una ispirazione comune, sono particolarmente importanti in quanto disciplinano due documenti fondamentali della sicurezza: - l'art. 28 disciplina l'adempimento più importante ai fini della sicurezza: la *valutazione del rischio*. La norma precisa in particolare che il *Documento di valutazione del rischio* (DVR) deve contenere l'individuazione delle procedure con cui si attuano le misure da realizzare nonché i ruoli dell'organizzazione aziendale che vi devono provvedere a cui devono essere assegnati unicamente soggetti in possesso di adeguate competenze e poteri; - l'art. 30 disciplina il modello di organizzazione e di gestione, che deve prevedere un'articolazione di funzioni tali da assicurare le competenze tecniche e i poteri necessari per la verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio.

Questi due articoli fondano il modello di *impresa sicura* su un binomio inscindibile: poteri e competenze dei soggetti chiamati a tutelare la *sicurezza* e la *salute* nei luoghi di lavoro. I capisaldi su cui si basa il decreto sono il *datore di lavoro* (DdL) che impersona il potere e il Servizio di prevenzione e protezione insieme al *medico competente* (MC) che impersonano le competenze.

L'art. 2 del decreto fornisce la definizione di DdL: quel soggetto che esercita i poteri decisionali e di spesa. Bisogna quindi identificare colui che effettivamente esercita potere decisionale e di spesa all'interno dell'impresa; in tal senso la Corte di Cassazione ha



FOTO: H. TEMAGLIA - ARPA EMILIA-ROMAGNA

dato insegnamenti molto illuminanti nelle sentenze n. 10704 del 19/3/12, nella quale ricorda che la posizione di garanzia relativa al DdL spetta a colui che concretamente ne esercita i poteri giuridici, quindi bisogna fare i conti con il concetto di Datore di lavoro di fatto, e n. 16892 del 4/5/12 nella quale ha ribadito che, nel caso di società di capitali, gli obblighi di igiene e sicurezza del lavoro previsti a carico del DdL gravano su tutti i componenti del Consiglio di amministrazione, non solo sull'Amministratore delegato. L'individuazione del DdL nel settore pubblico è ancora più problematica: l'art. 2 del decreto stabilisce che il DdL deve essere individuato dall'organo di vertice e deve essere un soggetto dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. Quando però questi poteri mancano, il DdL coincide con l'organo di vertice. Questo sembrerebbe chiarire il problema se non fosse che individuare l'organo di vertice nel settore pubblico non è però immediato. Ancora l'art. 2

stabilisce che in strutture complesse (pubbliche o private) possa essere individuato DdL il dirigente di ciascuna sede periferica o il direttore di stabilimento; è però vincolante che si tratti di una unità produttiva, cioè una struttura dotata di autonomia tecnico-funzionale, ma soprattutto di autonomia finanziaria: non basta che il dirigente responsabile della "dependance" aziendale sia provvisto, come un qualsiasi delegato, di una autonomia decisionale proporzionata all'incarico ricevuto; per poter assumere la veste di DdL occorre che l'organismo da lui diretto – pur restando un'emaneazione della stessa impresa – abbia una sua fisionomia distinta, presenti un proprio bilancio e possa deliberare in condizione di relativa indipendenza il riparto delle risorse disponibili, operando così le scelte organizzative ritenute più confacenti. Il decreto stabilisce peraltro la facoltà del DdL di delegare le funzioni antinfortunistiche con l'eccezione degli obblighi di cui all'art.17; si tratta di

una delega esplicita i cui requisiti sono puntualmente precisati dall'art. 16. La delega di funzione non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al DdL in ordine al corretto espletamento, da parte del delegato, delle funzioni trasferite. Quest'ultimo obbligo può considerarsi assolto anche tramite la valutazione periodica da parte del DdL di *indici di sicurezza* quali l'andamento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, i giudizi di idoneità del MC, le relazioni periodiche sullo stato della sicurezza del MC e del RSPP, le prescrizioni eventualmente impartite dall'organo di vigilanza.

L'art. 16 prevede che l'obbligo di vigilanza si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'art. 30.

Si tratta di uno strumento prezioso per il DdL perché lo esime dalla responsabilità, come persona fisica, per la violazione dell'obbligo di vigilanza sull'operato del delegato. Ulteriore novità del decreto è l'impossibilità per il DdL di avvalersi di una *delega implicita*: “ (...) *deve escludersi che la delega possa essere inespressa o implicita presumendola solo dalla ripartizione interna all'azienda dei compiti assegnati*” (Corte di Cassazione n. 34430 del 22/9/11).

È necessario tuttavia sfatare un mito che circola tra *dirigenti e preposti*, soprattutto negli enti pubblici, relativamente al rifiuto della delega di funzioni antinfortunistiche.

Si tratta di un atteggiamento miope perché i dirigenti e i preposti si devono occupare di sicurezza sul lavoro comunque anche senza deleghe antinfortunistiche da parte del DdL, in base rispettivamente all'art. 18 e all'art. 19, per il solo fatto di essere dirigenti e preposti, non essendo la delega necessaria per fondare la responsabilità di tali figure. In tal senso va ricordato che l'art. 299 del decreto si riferisce non solo ai DdL ma anche a dirigenti e preposti, che sono impegnati, a prescindere da un atto di investitura formale.

Nella maggior parte dei processi penali la responsabilità si gioca molto sul DVR. In caso di infortunio sul lavoro o malattia professionale, se la situazione di rischio è stata mal valutata o non valutata, questa viene considerata *condotta colposa*, in via primaria da parte del DdL.

L'art. 28 del decreto stabilisce infatti che la scelta dei criteri di redazione del DVR è rimessa al DdL, che vi provvede in modo da garantirne la completezza e l'idoneità quale strumento operativo di pianificazione degli interventi aziendali e di prevenzione. Quindi il DdL è garante



della completezza e della idoneità del DVR. Altri soggetti penalmente responsabili sono il MC e il responsabile del *Servizio prevenzione e protezione* (RSPP). L'art. 25 definisce il MC un coadiutore del DdL e del Servizio di prevenzione, in particolare ai fini della valutazione del rischio.

Relativamente al RSPP la sua designazione da parte del DdL non equivale a delega delle funzioni antinfortunistiche, quindi non esonera il DdL da responsabilità, avendo l'RSPP funzioni puramente consultive. Il decreto non prevede sanzioni a carico del RSPP, tuttavia questi, seppur privo dei poteri decisionali di spesa, può essere ritenuto corresponsabile del verificarsi di un infortunio ogni qualvolta l'accaduto sia riconducibile a situazioni pericolose che egli avrebbe avuto l'obbligo di conoscere e di segnalare. L'omissione colposa di segnalazione in capo al RSPP impedisce l'attivazione da parte dei soggetti che hanno la possibilità di intervento e costituisce concausa dell'infortunio con la conseguenza che qualora il RSPP – agendo con *negligenza, imperizia, imprudenza, inosservanza di disciplina* abbia dato suggerimenti sbagliati o abbia trascurato di segnalare una situazione di rischio, inducendo il DdL

a omettere l'attuazione di doverose misure prevenzionali – sarà chiamato a rispondere dell'infortunio derivato, a seconda dei casi, da solo o con il DdL. La giurisprudenza ha dato un ulteriore importantissimo limite alla delega: la sentenza della Corte di Cassazione n. 28779 del 19/7/11 chiarisce infatti che anche se la delega è fatta nel rispetto di tutti i requisiti previsti, il DdL non è esente da responsabilità se le carenze antinfortunistiche attengono a scelte delle politiche aziendali o a carenze strutturali rispetto alle quali nessuna capacità di intervento possa realisticamente attribuirsi al delegato alla sicurezza. Quando avviene un infortunio deve essere verificato se è stato un evento episodico nella vita dell'azienda o se rispecchia la politica aziendale della sicurezza, se sia il frutto di scelte strategiche fatte, nel qual caso bisogna andare nelle stanze dei Consigli di amministrazione, dove si esercita il potere decisionale e dove si decide quanto si spende per fare sicurezza. “*Il non sapere di chi ha l'obbligo di sapere, in funzione di un adeguato provvedere, è fattore costitutivo di colpa*”.

Raffaele Guariniello

Sostituto Procuratore, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino