

Ruoli e responsabilità in materia di salute e sicurezza sul lavoro

Principi generali e recenti indirizzi

di Lorenzo Fantini

Come contrastare il fenomeno infortunistico?

Sono in calo gli infortuni legati a questioni “strutturali” (es.: crolli) o a ragioni “tecnologiche” (es.: malfunzionamento delle attrezzature)

Crescono gli infortuni e/o le malattie professionali derivanti da “comportamenti pericolosi”, vale a dire da ragioni legate a una impropria organizzazione del lavoro (es.: procedura inapplicata o applicata male)

Occorre intervenire in modo da sensibilizzare tutti coloro che lavorano nelle imprese rispetto al tema **elaborando procedure di riferimento che vanno correttamente progettate, conosciute dai destinatari e applicate in concreto, giorno per giorno, in ogni contesto produttivo (compresi i cantieri)**

I DESTINATARI DEGLI OBBLIGHI GIURIDICI

In materia di sicurezza e salute sul lavoro gli obblighi giuridici gravano su tutti coloro che hanno un ruolo in azienda

- Il Datore di lavoro

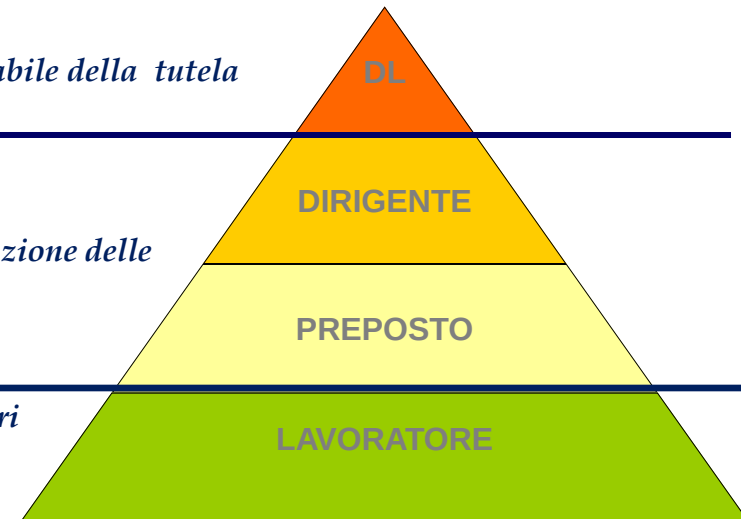
Responsabile della tutela

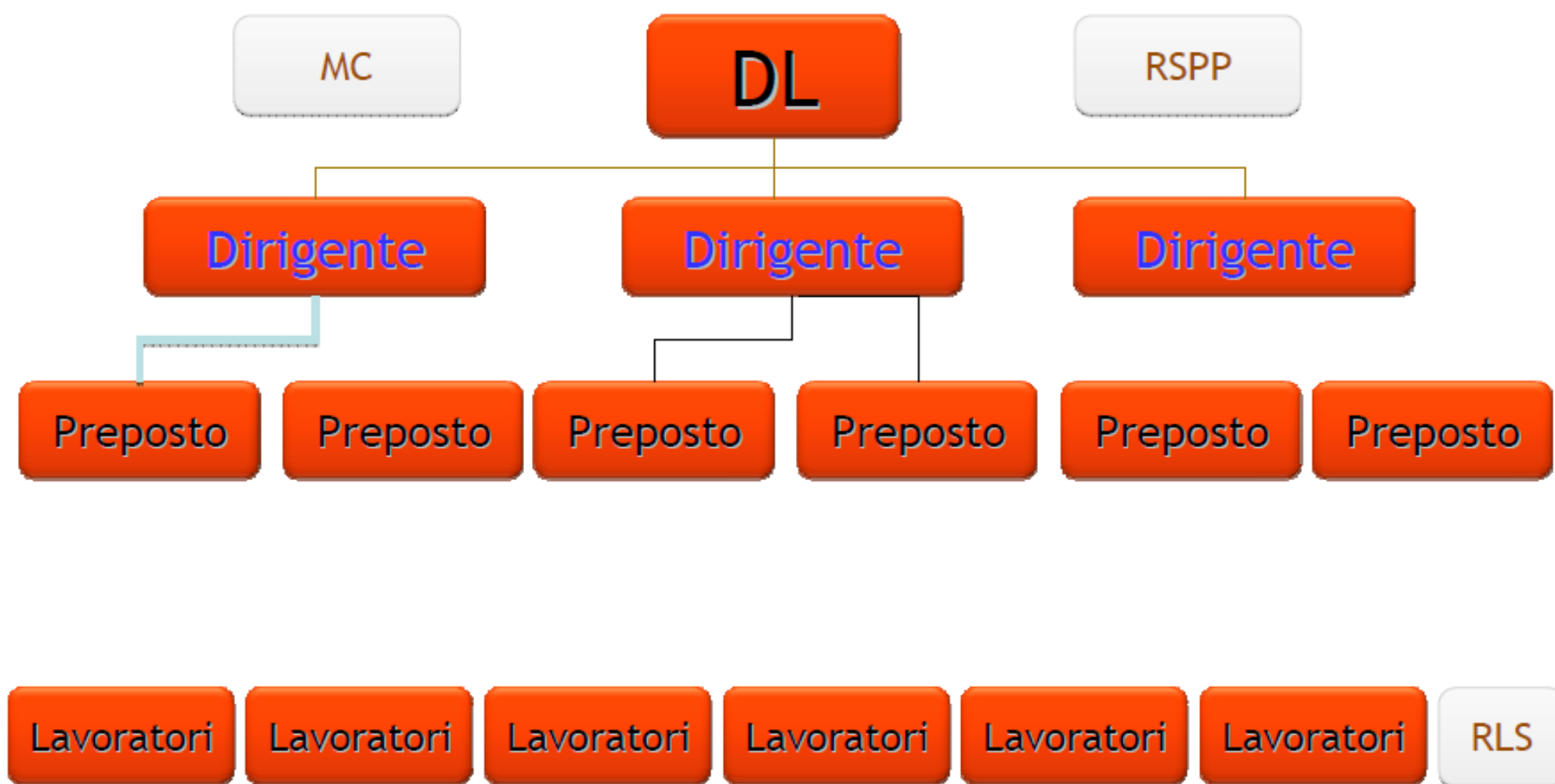
- I Dirigenti

Responsabili attuazione delle tutele

- I Preposti

Destinatari delle tutele





I DESTINATARI DEGLI OBBLIGHI GIURIDICI

In materia di sicurezza e salute sul lavoro gli obblighi giuridici gravano anche (articolo 20 del d.lgs. n. 81/2008) sui lavoratori perché essi **sono parte essenziale di un sistema organizzato di prevenzione**

Il primo comma dell'articolo 20 del d.lgs. n. 81/2008 si apre sottolineando che:
«ogni lavoratore deve «prendersi cura della propria sicurezza e di quella delle altre persone presenti al lavoro»

In questo modo il Legislatore sottolinea il ruolo attivo del lavoratore rispetto alla salute e sicurezza del lavoro, sempre nell'ambito di un SISTEMA di prevenzione di infortuni e malattie professionali che, in ultima istanza, gli richiede attenzione ma anche di «conoscere», «rispettare» le regole di sicurezza e anche di «intervenire» qualora esse siano violate da altri

I DESTINATARI DEGLI OBBLIGHI GIURIDICI

In materia di sicurezza e salute sul lavoro gli obblighi giuridici gravano anche (articolo 20 del d.lgs. n. 81/2008) sui lavoratori

Essi sono tenuti al rispetto delle procedure aziendali e delle relative indicazioni e, in particolare:

- Devono usare correttamente i DPI
- Devono sottoporsi a sorveglianza sanitaria
- Devono partecipare alle attività di formazione
- *Devono «osservare le disposizioni e istruzioni impartite da datore di lavoro, dirigenti e preposti» (comma 2, lettera b)*

L'eventuale inosservanza da parte dei lavoratori di tali obblighi ha rilevanza penale (tali obblighi hanno la sanzione, sempre che non ci sia l'infortunio, **dell'arresto a un mese o ammenda da 245,70 a 737,10 euro**, come previsto dall'art. 59, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 81/2008) e, di conseguenza, anche disciplinare

Rispetto delle procedure e provvedimenti disciplinari

Naturalmente se gli obblighi dei lavoratori sono rilevanti penalmente, lo sono anche disciplinarmente (nel senso che l'azienda li può contestare, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 7 della legge n. 300 del 1970, il c.d. «Statuto dei lavoratori»); quindi: 1) contestazione specifica e non generica, necessariamente per iscritto; 2) cinque giorni (almeno) per la difesa del lavoratore; 3) solo dopo tale termine, possibilità di applicare una sanzione proporzionata all'infrazione

L'azienda anzi, secondo la giurisprudenza DEVE contestare le violazioni, in quanto, altrimenti, verrebbe meno all'obbligo di cui all'articolo 18, comma 3-bis, del d.lgs. n. 81/2008 che impone al datore di lavoro e ai dirigenti di «vigilare» sui comportamenti in materia di salute e sicurezza di preposti e lavoratori. Se non si procede vuol dire che si tollera il comportamento e ciò potrebbe determinare la condanna di datore di lavoro e/o del dirigente per questo

Tre casi di licenziamento (sempre a seguito di procedura disciplinare)

- 1) **Cass. lav., 7 gennaio 2019, n. 138**: legittimo il licenziamento del lavoratore che per ben tre volte, pur regolarmente convocato, non segue il corso di formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro
- 2) **Cass. lav., 12 novembre 2013, n. 25392**: legittimo il licenziamento per il ripetuto rifiuto del lavoratore di indossare gli occhiali di protezione (stesso caso e stessa conclusione in Cass, lav., 5 agosto 2013, n. 18615)
- 3) **Cass. lav., 26 maggio 2014, n. 11715**: legittimo il licenziamento del lavoratore che si sottragga sistematicamente alla visita medica obbligatoria, senza addurre fondate giustificazioni

La figura del «datore di lavoro»

Nel “testo unico” di salute e sicurezza sul lavoro il datore di lavoro viene identificato nel soggetto titolare – effettivamente – dei poteri prevenzionistici su una “organizzazione” di lavoro

La logica è quella per cui più è ampio il potere che la persona riveste e maggiore è la sua responsabilità in caso di infortunio o malattia professionale (perché è più probabile che non abbia realizzato una attività prevenzionistica doverosa)

Il profilo sostanziale prevale sempre su quello formale (principio di effettività della normativa antinfortunistica)

In base a tale principio occorre, ad esempio, individuare il datore di lavoro in strutture “complesse” (es.: S.p.A.), tenendo conto dell’assetto dei poteri non solo formale ma anche effettivo

Fondamento delle responsabilità penali personali

I poteri del datore di lavoro sono i più ampi (con conseguente e correlata ampia responsabilità) in quanto egli dispone di tutte le possibilità (anche economiche) per intervenire in funzione di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali

Se tale potere non viene correttamente esercitato si potrebbe argomentare (come farebbe un P.M.) che non è stato ottemperato un obbligo a rilevanza penalistica...e da ciò potrebbe discendere la responsabilità penale del soggetto obbligato (persona fisica) e anche una conseguenziale responsabilità civile di tipo risarcitorio

Si applica, infatti, il principio penalistico (art. 40, secondo capoverso, c.p.) per cui **non impedire un evento che si ha l'obbligo di impedire equivale a cagionarlo**

Il principio della «massima sicurezza tecnologicamente possibile»

L'articolo 2087 c.c. dispone che: *«l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro»*

Per **«particolarità del lavoro»** deve intendersi la conoscenza specifica che l'imprenditore deve avere o comunque deve ricercare, anche mediante il supporto di collaboratori esperti, dell'attività lavorativa che vuole intraprendere. Per **«esperienza»** va intesa, l'attenzione, da parte dell'imprenditore e dei suoi collaboratori, ai fatti che accadono nell'esercizio della attività lavorativa e nel proprio settore merceologico. Per **««tecnica»»** si intende che il datore di lavoro ed i suoi ausiliari, secondo criteri di prudenza diligenza e perizia, oltre ad adottare inizialmente ogni accorgimento per garantire l'incolumità dei lavoratori, devono anche seguire l'evoluzione tecnico-scientifica del settore, per garantire la sicurezza

Lo «stato dell'arte» della prevenzione

L'articolo 2087 c.c. è una «costante» nella giurisprudenza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, anche se penalistica

Per la giurisprudenza essa è una «*norma aperta*» ovvero una «*norma di chiusura del sistema infortunistico*», espressione da intendersi nel senso che essa impone obblighi tecnici al datore di lavoro anche ove manchi una misura preventiva legislativamente individuata (Cass. Civ. Sez. Lav., 5 febbraio 2014, n. 2626; Cass. Civ. Sez. Lav., 30 luglio 2003, n. 11704; Cass. Civ. Sez. Lav., 22 marzo 2002, n. 4129)

L'azienda deve tendere a trovare lo “stato dell'arte” per il problema di salute e sicurezza che abbia individuato per mezzo della valutazione dei rischi

Importanza delle procedure

Il datore di lavoro ha l'obbligo di adeguarsi alla «migliore tecnologia» e «ai più sofisticati presidi antinfortunistici»

Dunque tra le misure necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro vanno annoverate anche le misure organizzative e gestionali in generale (Cass. pen., sez. IV, 9 febbraio 2016, n. 12689; Cass. pen., sez. IV, 27 gennaio 2016, n. 3616; Cass. civ., sez. lav., 5 gennaio 2016, n. 34; Cass. Civ., Sez. Lav., 3 luglio 2008, n. 18376)

A tal fine fondamentali risultano le procedure per eliminare o, se impossibile, ridurre al minimo i rischi lavorativi (come previsto dall'articolo 15 del d.lgs. n. 81/2008)

Il principio di effettività prima del 2008



Cass. Pen. 5 luglio 2001 n. 27322

“Ciò che rileva perché la persona preposta a mansioni di comando risponda all’infortunio, è la posizione di preminenza all’interno dell’azienda a cui corrisponde una funzione di controllo (....)

La posizione di garanzia dell’imputato (dirigente) **deriva direttamente dalla funzione direttiva di capo della produzione che gli esercita**, così come quella del coimputato (datore di lavoro) **deriva dalla carica di amministratore delegato dallo stesso ricoperta (...)**

Il principio di effettività prima del 2008



Cass. Pen. 31 marzo 2006, n. 11351

I dirigenti e preposti, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, sono destinatari dell'osservanza dei precetti antinfortunistici iure proprio, per il fatto stesso di essere inquadrati come dirigenti o preposti, indipendentemente dal conferimento di una apposita delega.

IL PRINCIPIO DI EFFETTIVITA' NEL "TESTO UNICO"

ART. 299 del D.lgs. n. 81/2008

ESERCIZIO DI FATTO DI POTERI DIRETTIVI

“Le posizioni di garanzia relative ai soggetti di cui all’art. 2, comma 1, lettere b), d) ed e) gravano altresì su colui il quale, pur sprovvisto di regolare investitura, eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti a ciascuno dei soggetti ivi definiti”.

Obblighi di vigilanza di datore di lavoro e dirigente

Tutti i soggetti del sistema di prevenzione aziendale hanno a proprio carico un obbligo di vigilanza sull'adempimento degli obblighi in materia di salute e sicurezza sul lavoro

Articolo 18, comma 3-bis, d.lgs. n. 81/2008:

- prevede che datore di lavoro e dirigente rispondano dei propri obblighi e della vigilanza sugli obblighi dei preposti e dei lavoratori

Inoltre:

- l'articolo 19 riserva al preposto l'obbligo di «sovrintendere e vigilare» sugli obblighi dei lavoratori
- Il preposto, a sua volta, deve vigilare sui lavoratori (perché non si può fare affidamento solo sui corretti comportamenti individuali) e l'attuazione delle regole di sicurezza (che «ci dicono cosa fare e cosa non fare») deve essere completa e continua

Il preposto: definizione

L'articolo 2 comma 1 , lettera e). del d.lgs. n. 81/2008 definisce
la figura del **preposto** come segue:

“persona che , in ragione delle competenze professionali e nei limiti di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell’incarico conferitogli, sovrintende alla attività lavorativa e garantisce l’attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa”

Il preposto nella giurisprudenza

All'interno dell'organizzazione aziendale, i preposti sono quei soggetti a cui sono stati conferiti poteri gerarchici intermedi, **in ordine all'esecuzione ed alla disciplina di lavoro e a cui sono affidati compiti di sorveglianza e di controllo sul comportamento dei lavoratori** (Cass. Pen. 1° giugno 2007, n. 21593; Cass. Pen. 20 gennaio 1998, n.2277; Cass. Pen. 26 giugno 1996, n. 6468; Cass. Pen. 14 settembre 1991, n. 9592)

Preposto è colui che **sovrintende** a determinate attività produttive o più esattamente **svolge funzioni di immediata supervisione e di diretto controllo sull'esecuzione delle prestazioni lavorative** (Cass. pen., 1° giugno 2007, n. 21593)

I preposti sono coloro i quali **vigilano** sull'attività lavorativa degli altri dipendenti, per garantire che essa si svolga nel rispetto delle regole prevenzionistiche, e che **sono all'uopo forniti di un limitato potere di impartire ordini ed istruzioni, di natura peraltro meramente esecutiva** (Cass. pen., sez. IV, 7 dicembre 2005, n. 44650)

Modalità di vigilanza del preposto

In materia di prevenzione infortuni sul lavoro, **compito del preposto non è quello di sorvegliare “a vista” e ininterrottamente “da vicino”, senza soluzione di continuità, il lavoratore, ma semplicemente quello di assicurarsi in modo assiduo ed efficace, personalmente e senza intermediazione di altri, che il lavoratore segua le disposizioni di sicurezza impartite ed eventualmente utilizzi gli strumenti di protezione prescritti** (nella fattispecie cinture di sicurezza), *con la possibilità per il predetto di allontanarsi dal posto in cui trovasi il lavoratore e di dedicarsi ad altri compiti di sorveglianza del lavoro*

(Cass. pen., sez. IV, 12 gennaio 1998, n. 108)

Modalità di vigilanza del preposto

Cassazione Penale, Sez. IV, 1 febbraio 2012, n. 4412

«La funzione di garanzia del preposto non può significare che il medesimo debba essere costantemente presente. Nella specie infatti non è questione di presenza continua, ma di corretto esercizio delle tipiche funzioni del preposto che, in quanto delegato alla diretta sorveglianza dei lavoratori a lui affidati, è certamente tenuto, indipendentemente dalla presenza al momento del fatto, ad una attenta ed assidua vigilanza e specialmente a dare istruzioni anche per lavori che possono ritenersi di semplice esecuzione»

Vigilanza del dirigente e del preposto

Semplificando...

Il dirigente vigila sull'esistenza e sulla efficacia delle procedure di salute e sicurezza applicate nella funzione che dirige e interviene ove tali procedure risultino carenti o inapplicate

Il preposto vigila sulla condotta delle persone (es.: sull'uso da parte dei lavoratori dei DPI), sulla esecuzione delle procedure di salute e sicurezza e sul concreto verificarsi di situazioni di pericolo

**La vigilanza del dirigente è definita in giurisprudenza come «alta vigilanza»,
quella del preposto come «operativa»**

Vigilanza del dirigente delegato

Molte recenti sentenze si sono soffermate sulla natura dei contenuti dell'obbligo di vigilanza del dirigente

In un caso di delega a un dirigente (ma il principio è generale, come ribadito in altre pronunce) è stato sottolineato che **l'obbligo di vigilanza del delegato riguarda la «complessiva gestione del rischio e non impone il controllo, momento per momento, delle modalità di svolgimento delle singole lavorazioni»** (Cass. pen., sez. IV, n. 10702/2012)

Resta inteso che il sistema aziendale di salute e sicurezza sul lavoro deve garantire comunque il rispetto integrale delle disposizioni di salute e sicurezza

Cantieri e obblighi giuridici

In materia di sicurezza e salute sul lavoro gli obblighi giuridici nei cantieri gravano su diversi soggetti:

- **Il committente (articolo 90) o il RL (93)**
- **L'impresa affidataria (articolo 97)**
- **L'impresa esecutrice (articolo 96)**
- **I coordinatori (articoli 91 e 92)**
- **I lavoratori autonomi (articolo 94)**

Infortuni sul lavoro in cantiere e concorso nel reato

La compresenza di più titolari della posizione di garanzia non è evenienza che esclude, per ciascuno, il contributo causale nella condotta incriminata

(Cass. Pen., Sez. IV, 10 luglio 2015, n. 29798)

Un infortunio grave in un cantiere può, quindi, essere addebitato a ognuno (potenzialmente a tutti) i soggetti della salute e sicurezza nei cantieri per violazione dei rispettivi obblighi, compresi i coordinatori

Infortuni e malattie e corretta organizzazione del lavoro

Diventa, quindi, fondamentale per tutti i destinatari di «posizioni di garanzia» (**persone fisiche che rivestono un ruolo nei cantieri**) dimostrare di avere correttamente adempiuto ai propri obblighi di tipo prevenzionistico

In tale contesto è essenziale procedere ad una corretta e chiara definizione dei ruoli dell'organizzazione aziendale in materia di salute e sicurezza in azienda e nel cantiere. **Le nomine e le deleghe diventano strumento di prevenzione ma anche di difesa in caso di inchiesta per infortuni o malattie professionali**

Il controllo dei lavoratori nella giurisprudenza tradizionale

«Le norme dettate in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro (...) sono dirette a tutelare il lavoratore non solo dagli incidenti derivanti dalla sua disattenzione, ma anche da quelli ascrivibili ad imperizia, negligenza ed imprudenza dello stesso, con la conseguenza che il datore di lavoro è sempre responsabile dell'infortunio occorso al lavoratore, sia quando ometta di adottare le idonee misure protettive, sia quando non accerti e vigili che di queste misure venga fatto effettivamente uso da parte del dipendente»

Dunque, anche se la condotta del lavoratore è imprudente o addirittura irrispettosa delle disposizioni del datore di lavoro ciò non conta a meno che la condotta del lavoratore *«presenti i caratteri dell'abnormità, inopinabilità ed esorbitanza, necessariamente riferiti al procedimento lavorativo "tipico" ed alle direttive ricevute, così da porsi come causa esclusiva dell'evento»*

(Cass. lav., n. 2626 del 2014)

Il controllo dei lavoratori nella giurisprudenza

In un caso di lavoratore deceduto per una caduta dall'alto la Corte di Cassazione ha assolto il datore di lavoro perché nel caso di specie

«tutte le cautele possibili da assumersi ex ante erano state assunte»

(Cass. pen., sez. IV, 3 marzo 2016, n. 8883)

Quindi, non è una responsabilità oggettiva

Il controllo dei lavoratori nella giurisprudenza

In un caso di lavoratore deceduto per aver lavorato su macchina in movimento, quando le procedure lo vietavano espressamente datore di lavoro e RSPP vengono assolti. Perché il lavoratore deve collaborare alla applicazione delle misure di prevenzione, cosa che non ha fatto volontariamente

La Corte rimarca che: «*il sistema della normativa antinfortunistica si è evoluto, passando da un modello “iperprotettivo”, interamente incentrato sulla figura del datore di lavoro, quale soggetto garante investito di un obbligo di vigilanza assoluta sui lavoratori, ad un modello “collaborativo”, in cui gli obblighi sono ripartiti tra più soggetti, compresi i lavoratori (Sez. 4, Sentenza n. 8883 del 10/02/2016, dep. 03/03/2016, Rv. 266073)»*

(Cass. pen., sez. IV, 10 giugno 2016, 24139)

Datore di lavoro: assoluzione per ripartizione dei compiti prevenzionistici

Nel caso di un prefabbricato movimentato in un cantiere edile che rovina verso terra travolgendo un operaio, la Magistratura evidenzia come le responsabilità vadano attribuite a una concreta e operativa modalità di svolgimento del lavoro, **della quale risponde il preposto** ma non anche il datore di lavoro (o il dirigente), a condizione che siano stati identificati i ruoli della salute e sicurezza. Infatti, «l'obbligo datoriale di vigilare sull'osservanza delle misure prevenzionistiche adottate può essere assolto attraverso la preposizione di soggetti a ciò deputati e la previsione di procedure che assicurino la conoscenza del datore di lavoro delle attività lavorative effettivamente compiute e delle loro concrete modalità esecutive, in modo da garantire la persistente efficacia delle misure di prevenzione adottate a seguito della valutazione dei rischi»

Inoltre, «quanto alle concrete modalità di adempimento dell'obbligo di vigilanza esse non potranno essere quelle stesse riferibili al preposto ma avranno un contenuto essenzialmente procedurale, tanto più complesso quanto più elevata è la complessità dell'organizzazione aziendale (e viceversa)»

(Cass. Pen., Sez. IV, 4 aprile 2019, n. 14915)

Ultimi indirizzi giurisprudenziali

Cass. lav., ordinanza 11 febbraio 2020, n. 3282, sottolinea come: *“l’articolo 2087 cod. civ. non configura, infatti, un’ipotesi di responsabilità oggettiva, essendone elemento costitutivo la colpa, intesa quale difetto di diligenza nella predisposizione delle misure idonee a prevenire ragioni di danno per il lavoratore. **Né può desumersi dall’indicata disposizione un obbligo assoluto in capo al datore di lavoro di rispettare ogni cautela possibile e diretta ad evitare qualsiasi danno al fine di garantire così un ambiente di lavoro a “rischio zero”, quando di per sé il pericolo di una lavorazione o di un’attrezzatura non sia eliminabile**” (...)* *non si può automaticamente presupporre, dal semplice verificarsi del danno, l’inadeguatezza delle misure di protezione adottate, ma è necessario, piuttosto, che la lesione del bene tutelato derivi causalmente dalla violazione di determinati obblighi di comportamento imposti dalla legge o suggeriti dalle conoscenze sperimentali o tecniche in relazione al lavoro svolto*” (così già **Cass. Pen., sez. III, 6 novembre 2018, n. 50000**)

Lo “scudo penale” per i datori di lavoro per il Covid-19 (Dal 7 giugno 2020)

La legge 5 giugno 2020, n. 40, di conversione del **DL n. 23/2020**, ha introdotto nel DL un articolo 29-bis, ha prevedendo quanto segue: *“1. Ai fini della tutela contro il rischio di contagio da COVID-19, i datori di lavoro pubblici e privati adempiono all'obbligo di cui all'articolo 2087 del codice civile mediante l'applicazione delle prescrizioni contenute nel protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del COVID-19 negli ambienti di lavoro, sottoscritto il 24 aprile 2020 tra il Governo e le parti sociali, e successive modificazioni e integrazioni, e negli altri protocolli e linee guida di cui all'articolo 1, comma 14, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, nonché mediante l'adozione e il mantenimento delle misure ivi previste. Qualora non trovino applicazione le predette prescrizioni, rilevano le misure contenute nei protocolli o accordi di settore stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale»*

Viene confermato quanto esposto dall'INAIL in precedenza (es.: nella circolare 20 maggio 2020, n. 22) e, quindi, che **la responsabilità datoriale sorge solo se l'Azienda NON ha attuato le disposizioni emergenziali**

Incidenza del Covid-19 nei cantieri (dati ufficiali INAIL del 28 febbraio 2021)

Il Covid-19 ha cambiato le nostre vite, in modo drammatico ed improvviso, come testimoniato dai rapporti INAIL sui contagi e sulle vittime.

L'ultimo rapporto INAIL disponibile è del 28 febbraio 2021 e ci dice che ci sono state **156.766 denunce di infortunio sul lavoro da Covid-19** segnalate all'Inail dall'inizio dell'epidemia, con **499 denunce di infortunio sul lavoro con esito mortale**. Dunque il Covid-19 è anche un problema di salute e sicurezza sul lavoro

Il settore più colpito è stato quello sanitario e socio-assistenziale, sia per quanto concerne le denunce di infortunio che per quanto riguarda gli infortuni mortali da Covid-19

Il settore edile ha solo lo 0.6 delle denunce complessive: un dato che evidenzia come le costruzioni non siano settore «a particolare rischio» da Covid-19 (e forse anche a pensare come le misure contro il Coronavirus adottate, a partire dal Protocollo «cantieri» abbiano funzionato)

Tuttavia, ci sono stati contagiati e morti (6,8% del totale) e la battaglia non è ancora vinta...