



INAIL



**“Corso di formazione per
Rappresentanti dei Lavoratori
per la Sicurezza”**

Ai sensi del DLgs 81/2008 e s.m.i

SETTORE PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

MATERIALE DIDATTICO AD USO DEI PARTECIPANTI

Unità didattica 3

***I SOGGETTI DEL SISTEMA DI PREVENZIONE AZIENDALE
SECONDO IL DLgs. 81/08: I COMPITI, GLI OBBLIGHI, LE
RESPONSABILITÀ CIVILI E PENALI, IL SISTEMA PUBBLICO
DELLA PREVENZIONE***

DIREZIONE CENTRALE PREVENZIONE

Polo Formativo Centrale



INDICE

CAPITOLO 3: I SOGGETTI DEL SISTEMA DI PREVENZIONE AZIENDALE SECONDO IL DLgs. 81/08: I COMPITI, GLI OBBLIGHI, LE RESPONSABILITÀ CIVILI E PENALI, IL SISTEMA PUBBLICO DELLA PREVENZIONE.....4

3.1 Le figure del sistema prevenzionale nel settore privato e nel settore pubblico	4
3.1.1 Le attribuzioni del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza	4
3.1.2 Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale e di sito produttivo.	6
3.1.3 Il datore di lavoro.....	8
3.1.4 Il dirigente	14
3.1.5 Il preposto.....	15
3.1.6 Il Servizio di prevenzione e protezione in generale. Il responsabile e gli addetti per il servizio di prevenzione e protezione.	17
3.1.7 Il medico competente e la sorveglianza sanitaria	20
3.1.8 La gestione delle emergenze: la prevenzione incendi, i diritti dei lavoratori in caso di pericolo grave ed immediato ed il primo soccorso.....	22
3.1.9 I progettisti, i fabbricanti, i fornitori e gli installatori	24
3.1.10 Il lavoratore.....	24
3.1.11 Il lavoratore autonomo. Il contratto di appalto e di subappalto	26
3.1.12 Le attribuzioni degli Organismi Paritetici.....	29
3.2 Il sistema pubblico della prevenzione. L'attività di vigilanza	30
3.3 Enti pubblici aventi compiti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro	38
3.4 Le sanzioni penali e l'istituto della prescrizione. La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche	40

CAPITOLO 3: I SOGGETTI DEL SISTEMA DI PREVENZIONE AZIENDALE SECONDO IL DLgs. 81/08: I COMPITI, GLI OBBLIGHI, LE RESPONSABILITÀ CIVILI E PENALI, IL SISTEMA PUBBLICO DELLA PREVENZIONE

3.1 Le figure del sistema prevenzionale nel settore privato e nel settore pubblico

3.1.1 Le attribuzioni del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza

Nel decreto legislativo n. 81/2008 viene affermato che le parti sociali concorrono alla realizzazione dei programmi di intervento finalizzati a migliorare le condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori (art. 2, co. 1, lett. p).

Per questa ragione il sistema di rappresentanza, già presente nel d. lgs. n. 626/94, è stato rafforzato, prevedendo nuovi compiti per il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e gli organismi paritetici.

La nuova normativa contiene, infatti, dei correttivi che mirano all'effettiva presenza nel luogo di lavoro del RLS e nuove attribuzioni agli organismi paritetici.

Tali figure sono chiamate, pertanto, a partecipare attivamente alla programmazione della prevenzione, in una logica di sicurezza partecipata, attraverso l'informazione, la consultazione o il diritto di accesso.

Per questa ragione il testo unico mira a rendere effettiva la presenza anche nelle piccole imprese del RLS, pur se non sia stato espressamente nominato, attraverso il finanziamento del fondo di sostegno alle PMI, ai RLST, alla pariteticità (art. 52 d. lgs. n. 81/2008).

Le attribuzioni del RLS sono elencate nell'art. 50 d. lgs. n. 81/2008 e possono essere raggruppate in quattro distinte categorie: formazione, informazione, consultazione e partecipazione, controllo e iniziativa.

In particolare, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza ha diritto ad una formazione adeguata, non inferiore a quella prevista dall'art. 37.

Per espletare al meglio la sua funzione il rappresentante ha diritto di ricevere le informazioni e la documentazione aziendale inerente la valutazione dei rischi e le misure di prevenzione relative, nonché quelle inerenti le sostanze e i preparati pericolosi, le macchine, gli impianti, l'organizzazione e gli ambienti di lavoro, gli infortuni e le malattie professionali (art. 50, co. 1, lett. e) e tutte le informazioni provenienti dai servizi di vigilanza (art. 50, co. 1, lett. f).

Per ogni iniziativa che riguarda la sicurezza, nell'ambito della consultazione e partecipazione, il rappresentante ha diritto di essere sentito

“preventivamente e tempestivamente in ordine alla valutazione dei rischi, alla individuazione, programmazione, realizzazione e verifica della prevenzione nell'azienda ovvero unità produttiva” (art. 50, co. 1, lett. b), “sulla designazione degli addetti al servizio di prevenzione, all'attività di prevenzione incendi, al primo soccorso, alla evacuazione dei luoghi di lavoro e del medico competente” (lett. c), “in merito all'organizzazione della formazione di cui all'art. 37” (lett. d).

Nel quarto ed ultimo gruppo rientrano il diritto di accesso ai luoghi di lavoro in cui si svolgono le lavorazioni (art. 50, co. 1, lett. a), il diritto di ricevere, su richiesta, il documento di valutazione dei rischi (art. 50, co. 6 - sull'argomento vedi circ. n. 24 del 14 novembre 2007 del Ministero del Lavoro) ed il documento unico di valutazione dei rischi da interferenza redatto dall'impresa committente e dall'impresa appaltatrice (art. 50, co. 7), la promozione dell'elaborazione, dell'individuazione e dell'attuazione delle misure di prevenzione idonee a tutelare la salute e l'integrità fisica dei lavoratori (lett. h), la formulazione di osservazioni in occasione di visite e verifiche effettuate dalle autorità competenti (lett. i), la partecipazione alla riunione periodica di cui all'art. 35 (lett. l), le proposte in merito all'attività di prevenzione (lett. m), la segnalazione al responsabile dell'azienda dei rischi individuati nel corso della sua attività (lett. n), il ricorso alle autorità competenti qualora ritenga che le misure di prevenzione e protezione dai rischi adottate dal datore di lavoro o dai dirigenti e i mezzi impiegati per attuarle non siano idonee a garantire la sicurezza e la salute durante il lavoro (lett. o).

Inoltre il rappresentante può verificare, per conto dei lavoratori, l'applicazione delle misure di sicurezza e di protezione della salute (art. 18, co. 1, lett. n), deve disporre del tempo necessario allo svolgimento dell'incarico senza perdita di retribuzione, nonché dei mezzi e degli spazi necessari per l'esercizio delle funzioni e delle facoltà riconosciutegli, anche tramite l'accesso ai dati relativi agli infortuni sul lavoro che comportino un'assenza dal lavoro di almeno un giorno, escluso quello dell'evento e, a fini assicurativi, le informazioni relative agli infortuni sul lavoro che comportino un'assenza dal lavoro superiore a tre giorni (art. 50, co. 2).

Non può subire pregiudizio alcuno a causa dello svolgimento della propria attività e nei suoi confronti si applicano le stesse tutele previste dalla legge per le rappresentanze sindacali (art. 50, co. 2); il rappresentante è tenuto al rispetto delle disposizioni in materia di tutela dei dati personali e del segreto industriale relativamente alle informazioni contenute nel documento di valutazione dei rischi e nel documento di valutazione dei rischi di cui all'articolo 26, comma 3, nonché al segreto in ordine ai processi lavorativi di cui vengono a conoscenza nell'esercizio delle funzioni (art. 50, co. 6).

3.1.2 Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale e di sito produttivo.

Nel sistema della prevenzione nei luoghi di lavoro, disegnato con il d. lgs. n. 626 del 1994, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza già svolgeva un'importante funzione nella gestione della sicurezza in forma partecipata.

Tale figura, prevista nella direttiva comunitaria n. 391 del 1989, nella quale il rappresentante è definito colui che *"ha una funzione specifica in materia di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori"*, era altresì indicata, nella relazione di accompagnamento al decreto legislativo n. 626 del 1994, come *"cardine della nuova politica di prevenzione che prevede la partecipazione attiva di tutti i lavoratori per una più efficace e consapevole realizzazione della sicurezza sul luogo di lavoro"*.

Anche nel d. lgs. n. 81/2008 la partecipazione e la consultazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, misura generale di tutela (art. 15, co. 1, lett. s), continua ad essere un importante caposaldo della prevenzione di tipo soggettivo.

Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, "persona eletta o designata per rappresentare i lavoratori per quanto concerne gli aspetti della salute e della sicurezza durante il lavoro" (art. 2, co. 1, lett. i), è istituito a livello territoriale o di comparto, aziendale e di sito produttivo (art. 47, co. 1) ed è eletto o designato in tutte le aziende o unità produttive (art. 47, co. 2), nella misura di un rappresentante se nell'azienda ovvero nell'unità produttiva sono occupati sino a 200 lavoratori, nella misura di tre da 201 a 1.000 lavoratori occupati e nella misura di sei rappresentanti in tutte le altre aziende o unità produttive oltre i 1.000 lavoratori (art. 47, co. 7).

Il RLS, che insieme al datore di lavoro ed al RSPP compone la cd. triade gestionale, nelle aziende o unità produttive che occupano sino a 15 dipendenti viene eletto direttamente dai lavoratori al loro interno oppure è individuato per più aziende nell'ambito territoriale o del comparto produttivo (art. 47, co. 3).

Nelle aziende ovvero unità produttive con più di 15 dipendenti, il RLS è eletto o designato dai lavoratori nell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda; altrimenti, in assenza delle r.s.a., i lavoratori eleggono il rappresentante al loro interno (art. 47, co. 4).

Alla contrattazione collettiva è affidato il compito di individuare "il numero, le modalità di designazione o di elezione del rappresentante per la sicurezza, nonché il tempo di lavoro retribuito e gli strumenti per l'espletamento delle funzioni" (art. 47, co. 5).

"L'elezione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza aziendali, territoriali o di comparto, salvo diverse determinazioni in sede di contrattazione collettiva, avviene di norma in corrispondenza della giornata nazionale per la salute e sicurezza sul lavoro, individuata, nell'ambito della settimana europea per la salute e sicurezza sul lavoro, con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, sentite le confederazioni sindacali dei datori di

lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale" (art. 47, co. 6).

Al fine di garantire la presenza del RLS in tutte le aziende, in assenza di elezione, le funzioni di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza sono esercitate dal rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale (art. 48, co. 1) o di sito produttivo (art. 49), salvo diverse intese tra le associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (art. 47, co. 8).

In caso di mancata elezione o designazione del RLS, le aziende o unità produttive devono finanziare il Fondo di sostegno alla piccola e media impresa, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali e alla pariteticità (art. 48, co. 3) con un contributo in misura pari a due ore lavorative annue per ogni lavoratore occupato presso l'azienda o l'unità produttiva calcolate sulla base della retribuzione media giornaliera per il settore industria e convenzionale per il settore agricoltura determinate annualmente per il calcolo del minimale e massimale delle prestazioni economiche erogate dall'Inail (art. 52, co. 2, lett. a); in ogni caso, con accordi interconfederali stipulati a livello nazionale, possono essere individuati settori e attività, oltre l'edilizia, nei quali le aziende o unità produttive non siano tenute a partecipare al Fondo purché aderiscano ad adeguati sistemi di rappresentanza dei lavoratori (art. 48, co. 3).

Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale accede ai luoghi di lavoro nel rispetto delle modalità e del termine di preavviso individuati negli accordi collettivi nazionali, interconfederali o di categoria, stipulati dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale; in caso di infortunio grave il termine di preavviso non opera e l'accesso avviene previa segnalazione all'organismo paritetico (art. 48, co. 4).

Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale, come il RLS, ha diritto ad una formazione particolare in materia di salute e sicurezza concernente i rischi specifici esistenti negli ambiti in cui esercita la propria rappresentanza, tale da assicurargli adeguate competenze sulle principali tecniche di controllo e prevenzione dei rischi stessi (art. 48, co. 7, e art. 37, co. 10).

Tale formazione deve riguardare almeno i principi giuridici comunitari e nazionali, la legislazione generale e speciale in materia di salute e sicurezza sul lavoro, i principali soggetti coinvolti e i relativi obblighi, la definizione e individuazione dei fattori di rischio, la valutazione dei rischi, l'individuazione delle misure tecniche, organizzative e procedurali di prevenzione e protezione, gli aspetti normativi dell'attività di rappresentanza dei lavoratori e le nozioni di tecnica della comunicazione (art. 37, co. 11).

I Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza di sito produttivo, istituiti per la prima volta con il d. lgs. n. 81/2008 in esecuzione della delega di cui all'art. 1, co. 2, lett. g), della legge n. 123 del 2007, sono individuati nei porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica internazionale, di rilevanza economica nazionale o di rilevanza economica regionale e interregionale, sedi di autorità portuale nonché quelli sede di autorità marittima da individuare con

decreto dei Ministri del Lavoro e della Previdenza sociale e dei trasporti, nei centri intermodali di trasporto di cui alla direttiva del Ministro dei Trasporti del 18 ottobre 2006, n. 3858, negli impianti siderurgici, nei cantieri con almeno 30.000 uomini-giorno, nei contesti produttivi con complesse problematiche legate alla interferenza delle lavorazioni e da un numero complessivo di addetti mediamente operanti nell'area superiore a 500.

L'esercizio delle funzioni di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è incompatibile con la nomina di responsabile o addetto al servizio di prevenzione e protezione (art. 50, co. 7).

Sebbene nel d. lgs. n. 81 il RLS non sia perseguibile penalmente, in dottrina è stata ipotizzata una sua compartecipazione alla commissione del delitto di omicidio colposo o di lesioni personali colpose qualora la sua condotta abbia concorso a cagionare l'infortunio sul lavoro o la malattia professionale (ad esempio per aver omesso di avvertire il responsabile dell'azienda dei rischi individuati nel corso della sua attività (art. 50, co. 1, lett. n).

3.1.3 Il datore di lavoro

Il datore di lavoro è il titolare degli obblighi di prevenzione, essendo il principale debitore del dovere di sicurezza.

Nel decreto legislativo n. 81 del 2008, il datore di lavoro è definito come il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore (criterio formale) o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha **la responsabilità dell'organizzazione** stessa o **dell'unità produttiva** in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa (criterio sostanziale); mentre nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, lo stesso si identifica con il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall'organo di vertice delle singole amministrazioni tenendo conto dell'ubicazione e dell'ambito funzionale degli uffici nei quali viene svolta l'attività, e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. In caso di omessa individuazione, o di individuazione non conforme ai criteri sopra indicati, il datore di lavoro coincide con l'organo di vertice medesimo (art. 2, co. 1, lett. b).

Come si evince dal combinato disposto contenuto nell'art. 17 e 18 del d. lgs. n. 81 del 2008, il datore di lavoro privato o pubblico è il principale garante della gestione della sicurezza, non potendo delegare alcuni dei principali compiti a lui assegnati come la valutazione di tutti i rischi con la conseguente elaborazione del piano di sicurezza nonché la designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi (art. 17, co. 1, lett. a) e lett. b); ciò nonostante è stata riconosciuta al datore di lavoro "la possibilità di servirsi di persone competenti per la valutazione del rischio e la redazione del relativo documento, obbligandolo, però, a valutare le capacità tecniche di chi redige materialmente il documento, a informarsi preventivamente sui rischi presenti nell'azienda e a verificare successivamente se il documento redatto prenda in

considerazione tali rischi e prospettati soluzioni idonee alla luce delle informazioni acquisite, sicché solo a queste condizioni il datore di lavoro può anche rimettersi, per l'accertamento e l'adozione delle scelte tecniche aventi carattere di specializzazione da lui non posseduta e non manifestamente errate o incongrue, alle conclusioni di un consulente interno od esterno" (Cass., Sez. IV, 5 dicembre 2003, n. 4981).

Che il datore di lavoro rappresenti il fulcro dell'intero sistema prevenzionale lo si ricava, inoltre, dai numerosi compiti a lui assegnati con l'art. 18 del decreto legislativo, che individua il contenuto del dovere di sicurezza.

Rispetto al precedente testo normativo (art. 4 d. lgs. n. 626 del 1994), che prevedeva solo 15 distinti doveri, la norma attualmente in vigore individua ben 24 obblighi, in comune con il dirigente. Alcuni di essi, come le modalità di scelta dei dispositivi di protezione individuali, la formazione dei lavoratori, la consegna del DVR al RLS, la comunicazione dei dati relativi agli infortuni sul lavoro, che comportino almeno un giorno di assenza dal lavoro, costituiscono delle novità; altri ribadiscono quanto già era imposto con il d. lgs. n. 626/94.

In particolare, il datore di lavoro deve:

- nominare il medico competente per l'effettuazione della sorveglianza sanitaria (lett. a);
- designare preventivamente i lavoratori incaricati dell'attuazione delle misure di prevenzione incendi e lotta antincendio, di evacuazione dei luoghi di lavoro in caso di pericolo grave e immediato, di salvataggio, di primo soccorso e, comunque, di gestione dell'emergenza (lett. b);
- nell'affidare i compiti ai lavoratori, tenere conto delle capacità e delle condizioni degli stessi in rapporto alla loro salute e alla sicurezza (lett. c);
- fornire ai lavoratori i necessari e idonei dispositivi di protezione individuale, sentito il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e il medico competente, ove presente (lett. d);
- prendere le misure appropriate affinché soltanto i lavoratori che hanno ricevuto adeguate istruzioni e specifico addestramento accedano alle zone che li espongono ad un rischio grave e specifico (lett. e);
- richiedere l'osservanza da parte dei singoli lavoratori delle norme vigenti, nonché delle disposizioni aziendali in materia di sicurezza e di igiene del lavoro e di uso dei mezzi di protezione collettivi e dei dispositivi di protezione individuali messi a loro disposizione (lett. f);
- inviare i lavoratori alla visita medica entro le scadenze previste dal programma di sorveglianza sanitaria e richiedere al medico competente l'osservanza degli obblighi previsti a suo carico (lett. g);
- comunicare tempestivamente al medico competente la cessazione del rapporto di lavoro, nei casi di sorveglianza sanitaria (lett. g - bis);

- adottare le misure per il controllo delle situazioni di rischio in caso di emergenza e dare istruzioni affinché i lavoratori, in caso di pericolo grave, immediato ed inevitabile, abbandonino il posto di lavoro o la zona pericolosa (lett. h);
- informare il più presto possibile i lavoratori esposti al rischio di un pericolo grave e immediato circa il rischio stesso e le disposizioni prese o da prendere in materia di protezione (lett. i);
- adempiere agli obblighi di informazione, formazione e addestramento di cui agli articoli 36 e 37 (lett. l);
- astenersi, salvo eccezione debitamente motivata da esigenze di tutela della salute e sicurezza, dal richiedere ai lavoratori di riprendere la loro attività in una situazione di lavoro in cui persiste un pericolo grave e immediato (lett. m);
- consentire ai lavoratori di verificare, mediante il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, l'applicazione delle misure di sicurezza e di protezione della salute (lett. n);
- consegnare tempestivamente al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, su richiesta di questi e per l'espletamento della sua funzione, copia del documento di valutazione del rischio, anche su supporto informatico (art. 53, co. 5), nonché consentire al medesimo rappresentante di accedere ai dati relativi agli infortuni sul lavoro che comportino l'assenza dal lavoro di almeno un giorno, escluso quello dell'evento e, ai fini assicurativi, quelli relativi agli infortuni sul lavoro che comportino un'assenza dal lavoro superiore ai tre giorni (lett. o);
- elaborare il documento di valutazione dei rischi da interferenze, anche su supporto informatico, e, su richiesta di questi e per l'espletamento della sua funzione, consegnarne tempestivamente copia ai RLS, che lo consultano solo in azienda (lett. p);
- prendere appropriati provvedimenti per evitare che le misure tecniche adottate possano causare rischi per la salute della popolazione o deteriorare l'ambiente esterno verificando periodicamente la perdurante assenza di rischio (lett. q);
- comunicare in via telematica all'INAIL, o all'IPSEMA, nonché per loro tramite, al sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro, entro 48 ore dalla ricezione del certificato medico, a fini statistici e informativi, i dati relativi agli infortuni sul lavoro che comportino un'assenza dal lavoro di almeno un giorno, escluso quello dell'evento e, a fini assicurativi, le informazioni relative agli infortuni

sul lavoro che comportino un'assenza dal lavoro superiore a tre giorni (lett. r)¹;

- consultare il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza in ordine alla valutazione dei rischi, alla individuazione, programmazione, realizzazione e verifica della prevenzione nella azienda o unità produttiva, alla designazione del responsabile e degli addetti al servizio di prevenzione, alla attività di prevenzione incendi, al primo soccorso, alla evacuazione dei luoghi di lavoro e del medico competente, in merito all'organizzazione della formazione di cui all'articolo 37 (lett. s);
- nell'ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto e di subappalto, munire i lavoratori di apposita tessera di riconoscimento, corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro (lett. u)²;
- nelle unità produttive con più di 15 lavoratori, convocare la riunione periodica di cui all'articolo 35 (lett. v);
- aggiornare le misure di prevenzione in relazione ai mutamenti organizzativi e produttivi che hanno rilevanza ai fini della salute e sicurezza del lavoro, o in relazione al grado di evoluzione della tecnica della prevenzione e della protezione (lett. z);
- comunicare in via telematica all'INAIL e all'IPSEMA, nonché per loro tramite, al sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro, in caso di nuova elezione o designazione, i nominativi dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (lett. aa);
- vigilare affinché i lavoratori per i quali vige l'obbligo di sorveglianza sanitaria non siano adibiti alla mansione lavorativa specifica senza il prescritto giudizio di idoneità (lett. bb).

Ai compiti indicati nelle disposizioni generali di cui al Titolo I del decreto legislativo, si aggiungono quegli specifici previsti nei Titoli successivi, in

¹ L'obbligo di comunicare, a fini statistici e informativi, i dati relativi agli infortuni sul lavoro che comportino un'assenza dal lavoro di almeno un giorno, escluso quello dell'evento decorre, ai sensi dell'art. 18, co. 1 – *bis*, dalla scadenza del termine di sei mesi dall'adozione del decreto che definisce le regole tecniche per la realizzazione ed il funzionamento del SINP, nonché per le regole del trattamento dei dati. L'obbligo di comunicazione degli infortuni sul lavoro che comportino un'assenza dal lavoro superiore a tre giorni si considera assolto anche per mezzo della denuncia di cui all'art. 53 d.P.R. n. 1124/65 (art. 18, co. 1, lett. r).

² Tale obbligo era già presente nell'art. 6, legge n. 123/2007 che imponeva alle imprese appaltatrici e subappaltatrici di fornire una tessera di riconoscimento a tutto il personale occupato, nella quale dovevano essere indicati, ai sensi della circolare n. 29 del 28 settembre 2006 del Ministero del lavoro, oltre al nome ed al cognome, la data di nascita ed il nome o la ragione sociale dell'impresa.

Oltre agli elementi specificati nell'art. 18, co. 1, lett. u), la tessera di riconoscimento deve indicare anche la data di assunzione e, in caso di subappalto, la relativa autorizzazione e nel caso di lavoratori autonomi, la tessera di riconoscimento di cui all'articolo 21, comma 1, lettera c), d. lgs. n. 81 del 2008 deve contenere anche l'indicazione del committente (art. 5, legge 13 agosto 2010, n. 136).

particolare, per i luoghi di lavoro (art. 64), per le attrezzature di lavoro (art. 71), nella scelta dei dispositivi di protezione individuale (art. 77), nella movimentazione manuale dei carichi (art. 168), per i videoterminali (art. 174) e così via.

Come detto, il datore di lavoro nelle amministrazioni pubbliche è il dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale (art. 2, co. 1, lett. b).

La figura del datore di lavoro pubblico contenuta nel d. lgs. 81/2008 ricalca, nella sostanza, quella previgente, sussistendo una continuità normativa (Cass. pen., 7 giugno 2010, n. 21519).

Per evitare una proliferazione della figura del datore di lavoro nelle singole amministrazioni, stante la molteplicità di dirigenti dotati di poteri di gestione, gli organi di direzione politica di ciascuna amministrazione o ente hanno il compito di designare tra i dirigenti il datore di lavoro. Pertanto, ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. b) del d. lgs. n. 81 del 2008, il datore di lavoro non è più il Presidente della ASL o degli enti pubblici, il Sindaco o il Presidente della provincia o l'assessore, ma un dirigente designato dagli organi di vertice che sia fornito del potere di gestione in materia di sicurezza sul lavoro.

A tal proposito la giurisprudenza di legittimità ha più volte chiarito che "l'individuazione del datore di lavoro ai sensi dell'art. 2, lett. b), d. lgs. n. 626 del 1994 deve comportare che al medesimo – avente funzioni dirigenziali – spettino poteri effettivi di gestione e, dunque, poteri autonomi di spesa" (Cass. pen., Sez. III, 29 maggio 2000, Fichera; Cass. pen., Sez. III, 28 aprile 2003, n. 19634; Cass. pen., Sez. III, 30 novembre 2005, n. 47249; Cass. pen., Sez. III, 17 giugno 2005, n. 22899).

In caso di mancata nomina del datore di lavoro, l'organo di direzione politica ne ricopre di fatto il ruolo (Cass., 22 giugno 2005, n. 38840). Né è sufficiente una mera designazione formale se non accompagnata dall'attribuzione dei necessari poteri di gestione, tanto che in questo caso il dirigente nominato datore di lavoro è esonerato da qualsivoglia responsabilità, purché abbia segnalato la carenza delle misure di sicurezza agli organi di vertice (Cass., Sez. III, 13 luglio 2004, n. 39268).

Riassumendo, permane la responsabilità degli organi di vertice qualora manchi la designazione del dirigente – datore di lavoro, qualora la stessa non sia idonea per mancanza dei poteri di gestione o dei poteri di spesa o per carenze strutturali imputabili ai vertici o in caso di conoscenza di carenze in tema di sicurezza alle quali non viene posto rimedio.

Considerata l'importanza del ruolo ricoperto e le gravi conseguenze che potrebbero derivare dalla mancata osservanza dei singoli adempimenti imposti al datore di lavoro, l'eventuale omissione della maggior parte dei compiti contemplati nel d. lgs. n. 81 è punita con la sanzione penale (art. 55). A differenza del regime sanzionatorio passato, il datore di lavoro può essere punito, oltre che con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, anche con il solo arresto da quattro mesi a otto mesi qualora ometta la valutazione dei rischi e l'adozione del documento di cui all'articolo 17, comma 1, lettera a),

negli stabilimenti in cui sono presenti sostanze pericolose in quantità uguali o superiori a quelle indicate nell'allegato I, di cui al d. lgs. 7 agosto 1999, n. 334, nelle centrali termoelettriche, negli impianti ed installazioni di cui agli articoli 7, 28 e 33 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230, nelle industrie estrattive con oltre 50 lavoratori, nelle strutture di ricovero e cura pubbliche e private con oltre 50 dipendenti, nelle aziende per la fabbricazione ed il deposito separato di esplosivi, polveri e munizioni, nelle aziende in cui si svolgono attività che espongono i lavoratori a rischi biologici di cui all'articolo 268, comma 1, lettere c) e d), da atmosfere esplosive, cancerogeni mutageni, e da attività di manutenzione, rimozione smaltimento e bonifica di amianto, per le attività disciplinate dal titolo IV (cantieri temporanei e mobili) caratterizzate dalla compresenza di più imprese e la cui entità presunta di lavoro non sia inferiore a 200 uomini-giorno (art. 55, co. 2).

Il datore di lavoro è esonerato da responsabilità qualora abbia conferito una delega valida. A tal proposito è bene ricordare che nel d. lgs. n. 81 viene disciplinato, per la prima volta, l'istituto della delega (art. 16)³.

Come si evince dal testo della norma (art. 16, co. 1), la delega di funzioni da parte del datore di lavoro per essere valida deve risultare da atto scritto recante data certa (Cass. 24 gennaio 2007, n. 2287), il delegato deve possedere tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate (Cass. pen., sez. III, 12 aprile 2005, n. 26122), avere tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate, nonché possedere l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate (Cass. pen. Sez. IV, 13 novembre 2007, n. 7709). Infine la delega deve essere accettata dal delegato per iscritto (Cass. 4 luglio 2007, n. 25502).

Alla delega deve essere data adeguata e tempestiva pubblicità (art. 16, co. 2).

Come ripetuto anche dalla giurisprudenza di legittimità (Cass. 4 luglio 2007, n. 25481), la delega di funzioni non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite. Comunque, qualora il datore di lavoro adotti il modello di verifica e controllo di cui al modello di organizzazione e di gestione, dandone efficace attuazione, l'obbligo di vigilanza si intende assolto (art. 16, co. 3).

Viene, infine, prevista l'ipotesi che il delegato possa a sua volta trasferire alcune funzioni ad un altro soggetto, con una sub – delega, previa intesa con il datore di lavoro; rimane fermo l'obbligo di vigilanza in capo al delegante in ordine al corretto espletamento delle funzioni trasferite (art. 16, co. 3 – *bis*).

Sussiste la responsabilità, penale e civile, del datore di lavoro se il suo comportamento omissivo abbia determinato un infortunio sul lavoro o una malattia professionale.

³ Per una disamina dei principi in tema di delega del datore di lavoro cfr. Cass. pen, IV Sez., 28 gennaio 2009, n. 4123.

Il profilo di colpa per eccellenza riguarda la mancata o insufficiente predisposizione delle misure di sicurezza, che può derivare anche da una superficiale valutazione dei rischi esistenti in azienda, per assenza di un particolare accorgimento dettato da una specifica disposizione o che scaturisce dal generale obbligo di cui all'art. 2087 del codice civile⁴.

Un altro importante profilo di colpa del datore di lavoro deriva dalla mancata informazione (Cass. pen., Sez. IV, 23 ottobre 2008, n. 39888) o formazione dei lavoratori sui rischi a cui sono esposti nello svolgimento dell'attività lavorativa o sull'uso dei DPI o sulla corretta esecuzione della prestazione lavorativa (Cass., Sez. IV, 7 novembre 2002, n. 37248).

Il datore di lavoro, garante dell'incolumità fisica dei prestatori di lavoro, oltre a dover predisporre tutte le misure di sicurezza richieste dal tipo di lavoro svolto, deve anche vigilare sull'operato del lavoratore per verificare sia l'uso corretto delle misure di prevenzione collettive o delle misure di protezione individuale e/o lo svolgimento corretto del compito assegnato (Cass., 12 aprile 2005, n. 20595) al fine di "sopperire alla minore esperienza e/o conoscenza in materia tecnica (del lavoratore) o anche solo al fine di evitare conseguenze pericolose di manovre disattente o imprudenti" (Cass. pen., Sez. IV, 7 novembre 2002, n. 37248; Cass. pen., Sez. IV, 9 aprile 1999, n. 4586), in quanto "nessuna efficacia causale può essere attribuita al comportamento del lavoratore infortunato che eventualmente abbia dato occasione all'evento, quando questo sia da ricondursi alla mancanza o insufficienza di quelle cautele che, se adottate, avrebbero neutralizzato il rischio del comportamento del lavoratore" (Cass., 19 aprile 2005, n. 23729).

Il datore di lavoro deve vigilare sul rispetto degli obblighi gravanti sul preposto, sui lavoratori, sui progettisti, sui fabbricanti e fornitori, sugli installatori e sul medico competente; pur tuttavia viene esonerato da responsabilità se la violazione di tali obblighi sia addebitabile esclusivamente al destinatario dell'obbligo e non sia riscontrabile un deficit di vigilanza (art. 18, co. 3 - *bis*).

3.1.4 Il dirigente

Alle origini della normativa sulla sicurezza sul lavoro il dovere di sicurezza era posto solo a carico del datore di lavoro; con i decreti presidenziali degli anni cinquanta è stata prevista per la prima volta la figura del dirigente che, insieme al datore di lavoro, era divenuto un garante della sicurezza sul luogo di lavoro.

Il dirigente è considerato l'*alter ego* del datore di lavoro; generalmente è il soggetto che dirige le attività produttive in senso tecnico o amministrativo,

⁴ Cass., Sez. IV pen., 5 giugno 2008, n. 22622, secondo cui "il datore di lavoro deve sempre attivarsi positivamente per organizzare le attività lavorative in modo sicuro, assicurando anche l'adozione da parte dei dipendenti delle doverose misure tecniche ed organizzative per ridurre al minimo i rischi connessi all'attività lavorativa".

pur senza essere titolare di poteri di gestione generali attribuiti al datore di lavoro.

Avvalendosi dell'elaborazione giurisprudenziale in materia, il Legislatore delegato ha definito il dirigente come la "persona che, in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, attua le direttive del datore di lavoro organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di essa" (art. 2, co. 1, lett.d).

Anche nella nuova disciplina sono elencati i doveri a cui sono tenuti i dirigenti allorquando organizzano e dirigono le medesime attività di cui è titolare il datore di lavoro, sempre nei limiti delle attribuzioni e competenze a essi conferite (art. 18, co. 1).

Di norma, il dirigente organizza il lavoro in azienda, controlla la conformità dei macchinari alle prescrizioni di legge (Cass. pen, 18 luglio 1981, Pertici), l'efficienza dei dispositivi di sicurezza, segnala eventuali carenze nelle misure di sicurezza o, se ha poteri decisorii e di spesa, provvede a ripristinare la sicurezza sul luogo di lavoro, esige il rispetto della disciplina prevenzionale. Esso, come il preposto, deve ricevere un'informazione e una formazione adeguata (art. 15, co. 1, lett. o) e 37, co. 7).

In ogni caso, in mancanza di poteri di spesa, il dirigente è esonerato da responsabilità purché impedisca la prosecuzione del lavoro.

I dirigenti possono essere sanzionati penalmente, come si evince dal testo dell'art. 55, co. 5, che prevede la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda. In alcuni casi i dirigenti sono puniti con la sola sanzione amministrativa pecuniaria per le violazioni meno gravi, come la mancata vigilanza affinché i lavoratori per i quali vige l'obbligo di sorveglianza sanitaria non siano adibiti alla mansione lavorativa specifica senza il prescritto giudizio di idoneità (art. 55, co. 5, lett. g) che rimanda all'art. 18, co. 1, lett. bb).

3.1.5 Il preposto

Nei testi legislativi precedenti all'entrata in vigore del d. lgs. n. 81 del 2008 non esisteva una nozione di preposto.

Nella vigente disciplina è contenuta la definizione di preposto identificato con la "persona che, in ragione delle competenze professionali e nei limiti di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, sovrintende all'attività lavorativa e garantisce l'attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa" (art. 2, co. 1, lett.e).

Per questa ragione sono considerati preposti il capocantiere, l'assistente edile, il caposquadra, il caporeparto o il capofficina, ai quali viene attribuito essenzialmente il compito di vigilare sull'attività lavorativa dei dipendenti.

A differenza della disciplina contenuta nel d. lgs. n. 626 del 1994, che identificava i doveri di sicurezza del preposto con quegli imposti al datore di lavoro e al dirigente, nell'attuale normativa è stata inserita una norma che prevede una serie di obblighi propri del preposto, chiamato, secondo le sue

attribuzioni e competenze, a sovrintendere e vigilare sulla osservanza da parte dei singoli lavoratori dei loro obblighi di legge, nonché delle disposizioni aziendali in materia di salute e sicurezza sul lavoro e di uso dei mezzi di protezione collettivi e dei dispositivi di protezione individuale messi a loro disposizione e, in caso di persistenza della inosservanza, ad informare i loro superiori diretti (lett. a), a verificare affinché soltanto i lavoratori che hanno ricevuto adeguate istruzioni accedano alle zone che li espongono ad un rischio grave e specifico (lett. b), a richiedere l'osservanza delle misure per il controllo delle situazioni di rischio in caso di emergenza e dare istruzioni affinché i lavoratori, in caso di pericolo grave, immediato e inevitabile, abbandonino il posto di lavoro o la zona pericolosa (lett. c), a informare il più presto possibile i lavoratori esposti al rischio di un pericolo grave e immediato circa il rischio stesso e le disposizioni prese o da prendere in materia di protezione (lett. d), ad astenersi, salvo eccezioni debitamente motivate, dal richiedere ai lavoratori di riprendere la loro attività in una situazione di lavoro in cui persiste un pericolo grave ed immediato (lett. e), a segnalare tempestivamente al datore di lavoro o al dirigente sia le deficienze dei mezzi e delle attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuale, sia ogni altra condizione di pericolo che si verifichi durante il lavoro (lett. f), a frequentare appositi corsi di formazione (lett. g) (art. 19).

Considerata l'importanza del ruolo ricoperto all'interno del luogo di lavoro, la nuova normativa, a differenza della precedente, prevede che i preposti ricevano a cura del datore di lavoro e in azienda, sia un'adeguata e specifica formazione, considerata, unitamente all'informazione, una misura generale di tutela (art. 15, co. 1, lett. o), sia un aggiornamento periodico in relazione ai propri compiti in materia di salute e sicurezza del lavoro (art. 37, co. 7).

Tale formazione, effettuata anche presso gli organismi paritetici o le scuole edili o presso le associazioni sindacali dei datori di lavoro o dei lavoratori (art. 37, co. 7 – *bis*), deve riguardare i principali soggetti coinvolti e i relativi obblighi, la definizione e individuazione dei fattori di rischio, la valutazione dei rischi e l'individuazione delle misure tecniche, organizzative e procedurali di prevenzione e protezione (art. 37, co. 7).

Le sanzioni penali previste a carico del preposto sono contenute nell'art. 56, che, ad esempio, prevede la pena dell'arresto o dell'ammenda per la violazione dell'obbligo di sovrintendere e vigilare sulla osservanza da parte dei singoli lavoratori dei loro obblighi di legge, nonché delle disposizioni aziendali in materia di salute e sicurezza sul lavoro e di uso dei mezzi di protezione collettivi e dei dispositivi di protezione individuale messi a loro disposizione.

La responsabilità del preposto, comunque, in caso di fatto lesivo occorso ad un lavoratore, ha come necessario presupposto che egli abbia in concreto un effettivo potere di intervenire nello svolgimento dei compiti affidati al lavoratore.

A differenza del datore di lavoro e del dirigente, ai quali la legge riconosce compiti di organizzazione e predisposizione delle misure di

prevenzione, il preposto svolge esclusivamente un'attività di sorveglianza sul rispetto della disciplina prevenzionale.

3.1.6 Il Servizio di prevenzione e protezione in generale. Il responsabile e gli addetti per il servizio di prevenzione e protezione.

Il servizio di prevenzione e protezione, introdotto, per la prima volta, con il decreto legislativo n. 626 del 1994, per rendere più incisiva la gestione della sicurezza nei luoghi di lavoro affiancando il datore di lavoro con una figura qualificata, il Responsabile, in grado di valutare le situazioni di rischio presenti nell'ambiente di lavoro e di suggerire le misure più idonee e aggiornate per eliminarle o ridurle, era definito come "insieme delle persone, sistemi e mezzi esterni o interni all'azienda finalizzati all'attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali nell'azienda, ovvero unità produttiva" (art. 2, co. 1, lett. c), d. lgs. n. 626/94).

Tale definizione è stata confermata, in sostanza, con il d. lgs. n. 81/08, nel quale troviamo scritto "insieme delle persone, sistemi e mezzi esterni o interni all'azienda finalizzati all'attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali per i lavoratori" (art. 2, co. 1, lett. l).

Il servizio di prevenzione e protezione è disciplinato con gli artt. 31-35.

A capo di questo servizio è posto il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, definito dall'art. 2, co. 1, lett. e), d. lgs. n. 626/94 come "persona designata dal datore di lavoro in possesso delle capacità e dei requisiti professionali di cui all'articolo 8-bis" e, nella formulazione legislativa vigente, come "persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali di cui all'articolo 32 designata dal datore di lavoro, a cui risponde, per coordinare il servizio di prevenzione e protezione dai rischi" (art. 2, co. 1, lett. f).

Per la prima volta in un testo normativo troviamo la definizione di addetto al relativo servizio che è "persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali di cui all'articolo 32, facente parte del servizio di cui alla lettera l)" (art. 2, co. 1, lett. g).

Questo servizio è organizzato dal datore di lavoro, prioritariamente all'interno dell'azienda o dell'unità produttiva oppure avvalendosi di personale esterno (art. 31, co. 1), o, infine, svolgendo direttamente i compiti propri del servizio di prevenzione e protezione dai rischi (art. 34), con la precisazione che "il ricorso a persone o servizi esterni è obbligatorio in assenza di dipendenti che, all'interno dell'azienda ovvero dell'unità produttiva, siano in possesso dei requisiti di cui all'articolo 32" (art. 31, co. 4) e con l'obbligo di istituire il suddetto servizio all'interno in caso di attività svolta negli stabilimenti in cui sono presenti sostanze pericolose in quantità uguali o superiori a quelle indicate nell'allegato I, di cui al d. lgs. 7 agosto 1999, n. 334, nelle centrali termoelettriche, negli impianti ed installazioni di cui agli articoli 7, 28 e 33 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230, nelle aziende per la fabbricazione ed il deposito separato di esplosivi, polveri e munizioni, nelle aziende industriali

con oltre 200 lavoratori, nelle industrie estrattive con oltre 50 lavoratori, nelle strutture di ricovero e cura pubbliche e private con oltre 50 lavoratori (art. 31, co. 6), nelle quali, inoltre, vige anche l'obbligo di nominare all'interno il responsabile (art. 31, co. 7).

Il responsabile del servizio e il personale addetto devono possedere una capacità professionale adeguata per una corretta esecuzione del compito assegnato (art. 31, co. 2).

A tal proposito nel decreto legislativo vengono espressamente indicati sia le capacità, sia i requisiti professionali che debbono possedere gli addetti ed i responsabili dei servizi di prevenzione interni ed esterni (art. 32), nonché le competenze che il datore di lavoro deve acquisire qualora voglia svolgere personalmente tale compito, nelle ipotesi di cui all'art. 34.

Al fine di evitare la sovrapposizione, in tutto o in parte, del contenuto dei percorsi formativi a quelli previsti per il responsabile e per gli addetti del servizio prevenzione e protezione, è riconosciuto credito formativo per la durata ed i contenuti della formazione e dell'aggiornamento corrispondenti erogati. Le modalità di riconoscimento del credito formativo e i modelli per mezzo dei quali è documentata l'avvenuta formazione sono individuati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentita la Commissione consultiva permanente (art. 32, co. 5/bis).

I componenti del servizio devono essere in numero sufficiente rispetto alle caratteristiche dell'azienda e disporre di mezzi e di tempo adeguati per lo svolgimento dei compiti assegnati (art. 31, co. 2); essi sono tenuti al segreto in ordine ai processi lavorativi di cui vengano a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni (art. 33, co. 2).

Essi ricevono dal datore di lavoro le informazioni riguardo la natura dei rischi, l'organizzazione del lavoro, la programmazione e l'attuazione delle misure preventive e protettive, la descrizione degli impianti e dei processi produttivi, i dati relativi agli infortuni sul lavoro che comportino un'assenza dal lavoro di almeno un giorno, escluso quello dell'evento e, a fini assicurativi, le informazioni relative agli infortuni sul lavoro che comportino un'assenza dal lavoro superiore a tre giorni, e quelli relativi alle malattie professionali, i provvedimenti adottati dagli organi di vigilanza (art. 18, co. 2).

I compiti del servizio di prevenzione e protezione sono elencati nell'art. 33; in particolare, essi consistono nell'individuazione dei fattori di rischio, nella valutazione dei rischi e nell'individuazione delle misure per la sicurezza e la salubrità degli ambienti di lavoro, nel rispetto della normativa vigente sulla base della specifica conoscenza dell'organizzazione aziendale, nell'elaborazione, per quanto di competenza, delle misure preventive e protettive attuate a seguito della valutazione di tutti i rischi, e dei sistemi di controllo di tali misure, nell'elaborazione delle procedure di sicurezza per le varie attività aziendali, nel proporre i programmi di informazione e formazione dei lavoratori, nel partecipare alle consultazioni in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, nonché alla riunione periodica di cui all'articolo 35, nel fornire ai lavoratori le informazioni sui rischi per la salute e sicurezza sul lavoro

connessi alla attività della impresa in generale, sulle procedure che riguardano il primo soccorso, la lotta antincendio, l'evacuazione dei luoghi di lavoro, sui nominativi dei lavoratori incaricati di applicare le misure di primo soccorso e sulla prevenzione incendi, sui nominativi del responsabile e degli addetti del servizio di prevenzione e protezione e del medico competente, sui rischi specifici cui è esposto in relazione all'attività svolta, le normative di sicurezza e le disposizioni aziendali in materia, sui pericoli connessi all'uso delle sostanze e dei preparati pericolosi sulla base delle schede dei dati di sicurezza previste dalla normativa vigente e dalle norme di buona tecnica, sulle misure e le attività di protezione e prevenzione adottate (art. 33, co. 1).

Come si evince dal lungo elenco contenuto nell'art. 33, i compiti assegnati al servizio hanno natura di studio e progettazione, ma non sono attuativi delle misure di sicurezza, tanto che, si è detto, il responsabile assume il ruolo di consulente tecnico delle decisioni aziendali in materia di sicurezza in quanto privo di poteri di spesa e gestionali.

Il responsabile del servizio, inoltre, collabora con il datore di lavoro alla valutazione dei rischi e alla redazione del piano di sicurezza (art. 29, co. 1) e partecipa, nelle aziende, ovvero unità produttive, che occupano più di 15 dipendenti, ad una riunione fissata con cadenza annuale nel corso della quale il datore di lavoro sottopone all'esame dei partecipanti il documento di valutazione dei rischi, l'andamento degli infortuni, delle malattie professionali e della sorveglianza sanitaria, i criteri di scelta, le caratteristiche tecniche e l'efficacia dei dispositivi di protezione individuale, i programmi di informazione e formazione dei dirigenti, dei preposti e dei lavoratori ai fini della sicurezza e della protezione della loro salute (art. 35, co. 2).

Nella suddetta riunione inoltre, possono essere individuati codici di comportamento e buone prassi per prevenire i rischi di infortuni e di malattie professionali, obiettivi di miglioramento della sicurezza complessiva sulla base delle linee guida per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (art. 35, co. 3).

I compiti del RSPP sono propositivi in qualità di esperto aziendale della sicurezza e la sua funzione non è compatibile con quella di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (art. 50, co. 7, con il quale è stato recepito quanto già affermato dalla giurisprudenza di legittimità, ex pluris Cass., Sez. lav., 15 settembre 2006, n.19965).

Il d. lgs. n. 81/2008, come anche il d. lgs. n. 626 del 1994, non prevede a carico degli addetti al servizio alcuna sanzione penale in quanto essi sono dei semplici ausiliari del datore di lavoro al quale forniscono competenze tecniche e organizzative, tanto che la stessa nomina del responsabile del servizio di prevenzione, che svolge compiti esclusivamente propositivi e consultivi, non esonera da responsabilità il datore di lavoro che è il naturale destinatario delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro (Cass. 23 maggio 2001, Cinquina; Cass. pen., 18 settembre 2001, n. 2069; Cass. en., Sez. IV, 6 dicembre 2007, in F. I., 2008, c. 413).

La giurisprudenza, come anche la dottrina, sono concordi nel ritenere, pertanto, che il RSPP non risponde per i reati omissivi propri in materia di

prevenzione, imputabili ai soggetti titolari di posizioni di garanzia; tuttavia è configurabile la cooperazione colposa del responsabile del servizio di prevenzione e protezione nel delitto di omicidio colposo o lesioni personali colpose contestati al datore di lavoro per la mancata adozione di misure di prevenzione (Cass., 9 gennaio 2002, n. 1978), se, ad esempio, abbia fornito un suggerimento palesemente errato o abbia trascurato di segnalare una situazione di rischio che ha indotto il datore di lavoro alla violazione della normativa di sicurezza⁵.

Nella Sezione relativa al Servizio di prevenzione e protezione è disciplinata, altresì, la riunione periodica che viene indetta dal datore di lavoro, almeno una volta l'anno, nelle aziende e nelle unità produttive che occupano più di 15 lavoratori (art. 35, co. 1) oppure in occasione di eventuali significative variazioni delle condizioni di esposizione al rischio, compresa la programmazione e l'introduzione di nuove tecnologie che hanno riflessi sulla sicurezza e salute dei lavoratori (art. 35, co. 4).

3.1.7 Il medico competente e la sorveglianza sanitaria

Il medico competente è chiamato ad affiancare il datore di lavoro nella valutazione dei rischi, a programmare e gestire la sorveglianza sanitaria ed a fornire i suoi suggerimenti nella scelta dei DPI.

Il medico competente, definito "medico in possesso di uno dei titoli e dei requisiti formativi e professionali di cui all'articolo 38, che collabora, secondo quanto previsto all'articolo 29, comma 1, con il datore di lavoro ai fini della valutazione dei rischi ed è nominato dallo stesso per effettuare la sorveglianza sanitaria e per tutti gli altri compiti di cui al presente decreto" (art. 2, co. 1, lett. h), può essere un dipendente da una struttura esterna pubblica o privata convenzionata con l'imprenditore oppure un libero professionista o, infine, un dipendente del datore di lavoro (art. 39, co. 2).

⁵ Infatti, "i compiti meramente consultivi e non operativi del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dei rischi, di cui al D.Lgs. n. 626 del 1994, art. 8 (Cass. sez. 3^a, 23 maggio 2001 n. 20904, non massimata sul punto), e la mancanza di un'espressa sanzione circa gli inadempimenti dei suoi obblighi, risultanti dall'art. 9 D.Lgs. cit., assumono rilievo, ove tale "consulente" non assuma il ruolo di delegato con procura scritta dell'imprenditore in tutta la materia prevenzionistica e non esista alcuna ingerenza o posizione dominante del datore di lavoro (Cass. sez. 4^a, 31 marzo 2003 n. 14851 non massimata), mentre un altro orientamento giurisprudenziale (Cass. 9 gennaio 2004 n. 1978 e Cass. sez. 4^a, 1 dicembre 2004 n. 46557), che si ispira ad una risalente pronuncia (Cass. sez. 4^a, 15 febbraio 1993 n. 1345 rv. 193034), rinviene profili di responsabilità, qualora esistano inadempimenti dei doveri di adeguata consulenza tecnica. Peraltro, qualora una pluralità di soggetti, come nella fattispecie, siano costituiti garanti della sicurezza, sussiste la responsabilità di ognuno (Cass. sez. 4^a, 21 ottobre 2005 n. 38810 rv. 232415), tanto più che consolidata giurisprudenza di questa Corte afferma **l'insufficienza della nomina del responsabile del servizio prevenzione e protezione per escludere la responsabilità del datore di lavoro** (Cass. sez. 4^a, 30 dicembre 2005 n. 47363 rv. 233181), essendo detta figura obbligatoriamente prescritta dal D.Lgs. n. 626 del 1994, art. 8 e difettando di un autonomo potere decisionale, sicché detto soggetto risponderà insieme al datore di lavoro, qualora, agendo con imperizia, negligenza o imprudenza o inosservanza di leggi e discipline, abbia fornito un suggerimento sbagliato oppure abbia trascurato di segnalare, come nella fattispecie, una situazione di rischio (Cass. sez. 4^a, 31 marzo 2006 n. 11351 rv. 233657), poiché sussiste sempre nel datore di lavoro l'obbligo di vigilanza" (Cass. pen., 21 dicembre 2006, n. 41947).

Il principale compito affidato al medico competente è la sorveglianza sanitaria, definita come "insieme degli atti medici, finalizzati alla tutela dello stato di salute e sicurezza dei lavoratori, in relazione all'ambiente di lavoro, ai fattori di rischio professionali e alle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa" (art. 2, co. 1, lett. m), svolta nei casi previsti:

- 1) dalla normativa vigente (lavori in cassoni ad aria compressa, lavori che espongono ad agenti cancerogeni, ad agenti chimici, ad agenti biologici, a vibrazioni meccaniche, a radiazioni ionizzanti, al rischio amianto e al rischio rumore, al rischio silicio ed asbesto, lavori che comportano la movimentazione manuale dei carichi e l'uso di videoterminali, lavori nelle industrie estrattive, lavori del settore marittimo e portuale);
- 2) dalle indicazioni fornite dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro (art. 41, co. 1, lett. a);
- 3) qualora il lavoratore ne faccia richiesta e la stessa sia ritenuta dal medico competente correlata ai rischi lavorativi (art. 41, co. 1, lett. b).

Il controllo sanitario dei lavoratori costituisce una misura generale di tutela (art. 15, co. 1, lett. l) e comprende gli accertamenti preventivi intesi a constatare l'assenza di controindicazioni al lavoro cui i lavoratori sono destinati, ai fini della valutazione della loro idoneità alla mansione specifica (art. 41, co. 2, lett. a), gli accertamenti periodici per controllare lo stato di salute dei lavoratori ed esprimere il giudizio di idoneità alla mansione specifica (art. 41, co. 2, lett. b), gli accertamenti su richiesta del lavoratore al fine di esprimere il giudizio di idoneità alla mansione specifica (art. 41, co. 2, lett. c), gli accertamenti in occasione del cambio della mansione onde verificare l'idoneità alla mansione specifica (art. 41, co. 2, lett. d), in occasione della cessazione del rapporto di lavoro (art. 41, co. 2, lett. e) e in occasione della visita medica preassuntiva (art. 41, co. 2, lett. e - *bis*), affidata al medico competente o ai dipartimenti di prevenzione delle ASL (art. 41, co. 2 - *bis*) e in occasione della visita medica precedente alla ripresa del lavoro a seguito di assenza per motivi di salute di durata superiore ai sessanta giorni continuativi, al fine di verificare l'idoneità alla mansione (art. 41, co. 2, lett. e - *ter*).

È vietata, invece, la visita medica per accertare stati di gravidanza e negli altri casi previsti dalla normativa vigente (art. 41, co. 3).

Il medico competente può essere punito con la sanzione penale alternativa dell'arresto o dell'ammenda o con la sanzione amministrativa pecuniaria (art. 58). Sin dalla prima normativa (art. 33, d.P.R. n. 303/56), esso ha assunto una posizione di garanzia in materia sanitaria, essendo chiamato sia a valutare le condizioni di salute del lavoratore sia coadiuvando il datore di lavoro/dirigente, tenendo conto dell'esito delle visite effettuate, nella individuazione dei rimedi da adottare contro le sostanze tossiche o infettanti o comunque nocive (Cass. pen., 6 febbraio 2001, n. 5037).

Pertanto, il medico competente è un collaboratore necessario del datore di lavoro, dotato di professionalità qualificata per coadiuvarlo nell'esercizio della sorveglianza sanitaria (Cass., 21 gennaio 2005, n. 1728); "l'obbligo di collaborazione con il datore di lavoro cui è tenuto il medico competente e il cui

inadempimento integra il reato di cui agli artt. 25, comma primo, lett. a) e 58, comma primo, lett. c), del D.Lgs. n. 81 del 2008, non presuppone necessariamente una sollecitazione da parte del datore di lavoro ma comprende anche un'attività propositiva e di informazione da svolgere con riferimento al proprio ambito professionale" (Cass. pen., 11 dicembre 2012, n. 1856).

Ciò ha convinto la Suprema Corte (S.C.) che non possa escludersi una sua concorrente responsabilità per il verificarsi di un infortunio quando, pur essendo sfornito di poteri decisionali e di spesa, il fatto sia oggettivamente riconducibile ad una situazione pericolosa che egli avrebbe avuto l'obbligo di conoscere e segnalare (Cass. pen., 27 gennaio 2011, n. 2814).

Inoltre, la S.C. ha ritenuto il medico competente responsabile, nella vigenza del d. lgs. n. 626/94, della contravvenzione di cui agli art. 17, comma 1, lett. d), e 92 d.lg. n. 626 del 1994 per aver omissso di aggiornare la cartella sanitaria e di rischio, istituita per ogni lavoratore sottoposto a sorveglianza sanitaria, con l'indicazione, tra l'altro, dei rischi lavorativi ambientali specifici ai quali il lavoratore sia stato sottoposto (Cass., 18 novembre 2003, n. 2117).

Il medico competente è stato, altresì, ritenuto responsabile del reato di cui al combinato disposto degli art. 17, comma 3, e 92, comma 1, lett. b), del d.lgs. 626/94, se omette di informare per iscritto il datore di lavoro ed il lavoratore qualora, a seguito degli accertamenti di cui all'art. 16, comma 2 abbia espresso un giudizio sull'idoneità parziale o temporanea o totale del lavoratore stesso, soltanto se detto giudizio sia stato effettivamente formulato e che esso sia derivato proprio dagli accertamenti preventivi o periodici previsti dal citato art. 16 ed espressamente finalizzati a verificare l'idoneità del lavoratore all'espletamento delle specifiche mansioni a lui affidate (Cass., 1 agosto 2001, n. 33751).

3.1.8 La gestione delle emergenze: la prevenzione incendi, i diritti dei lavoratori in caso di pericolo grave ed immediato ed il primo soccorso

Nella Sezione VI – Capo III del Titolo I è disciplinata la gestione delle emergenze, con particolare riferimento alla prevenzione incendi (art. 46), ai diritti dei lavoratori in caso di pericolo grave e immediato (art. 44) e il primo soccorso (art. 45).

Come già accadeva con il d. lgs. 626/94 le misure di emergenza da attuare in caso di primo soccorso, di lotta antincendio, di evacuazione dei lavoratori e di pericolo grave ed immediato, rientrano nelle misure generali di tutela, contemplate dal d. lgs. 81/2008 (art. 15, co. 1, lett. u).

Gli addetti intervengono solo in caso di emergenza e attuano "le misure per il controllo delle situazioni di rischio in caso di emergenza e le istruzioni affinché i lavoratori, in caso di pericolo grave, immediato ed inevitabile, abbandonino il posto di lavoro o la zona pericolosa" (art. 18, co. 1, lett. h) e precisamente le misure di prevenzione incendi e lotta antincendio, di

evacuazione dei lavoratori in caso di pericolo grave e immediato, di salvataggio, di primo soccorso, di gestione dell'emergenza.

La prevenzione incendi è una funzione di preminente interesse pubblico, di esclusiva competenza statale, diretta a conseguire, secondo criteri applicativi uniformi sul territorio nazionale, gli obiettivi di sicurezza della vita umana, di incolumità delle persone e di tutela dei beni e dell'ambiente (art. 46, co. 1, d. lgs. 81/2008).

Nei luoghi di lavoro soggetti al presente decreto legislativo devono essere adottate idonee misure per prevenire gli incendi e per tutelare l'incolumità dei lavoratori (art. 46, co. 2).

Nel decreto legislativo n. 81/08 è prevista un'importante novità rivolta a favorire il miglioramento dei livelli di sicurezza antincendio nei luoghi di lavoro consistente nell'istituzione, presso ogni direzione regionale dei vigili del fuoco, dei nuclei specialistici per l'effettuazione di una specifica attività di assistenza alle aziende (art. 46, co. 5); inoltre, le maggiori risorse derivanti dall'espletamento della funzione di controllo, sono assegnate al Corpo nazionale dei vigili per il miglioramento dei livelli di sicurezza antincendio nei luoghi di lavoro (art. 46, co. 7).

In caso di violazioni in materia di prevenzione incendi di cui all'Allegato I, il Comando provinciale dei vigili del fuoco territorialmente competente può adottare il provvedimento di sospensione dell'attività di impresa (art. 14, co. 1). Ove altri organi di vigilanza o altre amministrazioni pubbliche dovessero rilevare possibili violazioni in materia di prevenzione incendi, ne danno segnalazione al competente Comando provinciale dei vigili del fuoco.

Con d.P.R. 1 agosto 2011, n. 151, sono state individuate le attività soggette ai controlli di prevenzione incendi e la disciplina, le regole per il deposito, l'esame dei progetti, per le visite tecniche, per l'approvazione di deroghe a specifiche normative, per la verifica delle condizioni di sicurezza antincendio che, in base alla vigente normativa, sono attribuite alla competenza del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

L'art. 45, d. lgs. n. 81 del 2008, definisce l'attività di primo soccorso. Il datore di lavoro, tenendo conto della natura dell'attività e delle dimensioni dell'azienda o della unità produttiva, sentito il medico competente ove nominato, deve prendere i provvedimenti necessari in materia di primo soccorso e di assistenza medica di emergenza, tenendo conto delle altre eventuali persone presenti sui luoghi di lavoro e stabilendo i necessari rapporti con i servizi esterni, anche per il trasporto dei lavoratori infortunati (art. 45, co. 1).

Le caratteristiche minime delle attrezzature di primo soccorso, i requisiti del personale addetto e la sua formazione, determinati in relazione alla natura dell'attività, al numero dei lavoratori occupati ed ai fattori di rischio, sono individuati dal regolamento recante disposizioni sul pronto soccorso aziendale (d.m. 15 luglio 2003, n. 388) (art. 45, co. 2).

Il mancato apprestamento comporta la punibilità sia del datore di lavoro che del dirigente (art. 55, co. 5, lett. a).

In caso di pericolo grave, immediato e che non può essere evitato, il lavoratore che si allontana dal posto di lavoro o da una zona pericolosa, non può subire pregiudizio alcuno e deve essere protetto da qualsiasi conseguenza dannosa (art. 44, co. 1); inoltre, in caso di pericolo grave e immediato e nell'impossibilità di contattare il competente superiore gerarchico, se il lavoratore prende misure per evitare le conseguenze di tale pericolo, non può subire pregiudizio, a meno che non abbia commesso una grave negligenza (art. 44, co. 2).

3.1.9 I progettisti, i fabbricanti, i fornitori e gli installatori

Nel d. lgs. 81/2008 gli obblighi previsti dal d. lgs. 626/94 in capo ai progettisti, ai fabbricanti, ai fornitori e agli installatori sono stati, in sostanza, confermati, con la differenza che il Legislatore delegato ha preferito individuare gli obblighi corrispondenti a ciascuna figura in distinti articoli e non con un unico articolo, come nella versione contenuta nel d. lgs. n. 626/94.

In particolare viene affermato che "i progettisti dei luoghi e dei posti di lavoro e degli impianti rispettano i principi generali di prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro al momento delle scelte progettuali e tecniche e scelgono attrezzature, componenti e dispositivi di protezione rispondenti alle disposizioni legislative e regolamentari in materia" (art. 22); viene vietata "la fabbricazione, la vendita, il noleggio e la concessione in uso di attrezzature di lavoro, dispositivi di protezione individuali ed impianti non rispondenti alle disposizioni legislative e regolamentari vigenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro" (art. 23, co. 1) e previsto che "in caso di locazione finanziaria di beni assoggettati a procedure di attestazione alla conformità, gli stessi debbono essere accompagnati, a cura del concedente, dalla relativa documentazione" (art. 23, co. 2).

Infine, viene imposto agli installatori e montatori di impianti, attrezzature di lavoro o altri mezzi tecnici, per la parte di loro competenza, di attenersi alle norme di salute e sicurezza sul lavoro, nonché alle istruzioni fornite dai rispettivi fabbricanti (art. 24).

La violazione dei rispettivi obblighi è sanzionata dall'art. 57, che prevede la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda.

Come si evince dalla norma di cui all'art. 23 il reato si perfeziona con la costruzione, la vendita, il noleggio o la concessione in uso di macchinari irregolari, come, ad esempio, la costruzione di un macchinario privo di adeguate protezioni (Cass., 21 novembre 2003, n. 3694), il cui uso non esime da responsabilità il datore di lavoro che non abbia accertato se il costruttore ha sottoposto il macchinario a tutti i controlli rilevanti per verificarne la resistenza e l'idoneità all'uso (Cass. 5 dicembre 2008, n. 45335).

3.1.10 Il lavoratore

I lavoratori sono i principali destinatari della normativa sulla prevenzione.

Nell'art. 2, co. 1, lett. a), d. lgs. 81/2008, si afferma che il lavoratore è "persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari".

Nel d. lgs. 81/2008 gli obblighi imposti al lavoratore sono contenuti nell'art. 20 e si distinguono in:

- doveri di osservanza sia delle disposizioni e delle istruzioni impartite dal datore di lavoro, dai dirigenti e dai preposti, ai fini della protezione collettiva ed individuale (art. 20, co. 2, lett. b), sia dei controlli sanitari previsti nei loro confronti (lett. i), sia degli obblighi di partecipazione ai programmi di formazione e addestramento organizzati dal datore di lavoro (art. 20, co. 2, lett. h);
- doveri di uso corretto delle attrezzature di lavoro, delle sostanze e dei preparati pericolosi, dei mezzi di trasporto, nonché dei dispositivi di sicurezza (art. 20, co. 2, lett. c) e di utilizzo in modo appropriato dei dispositivi di protezione messi a loro disposizione (art. 20, co. 2, lett. d); in questi doveri rientra anche l'obbligo di non rimuovere o modificare senza autorizzazione i dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo (lett. f);
- doveri di segnalare "immediatamente al datore di lavoro, al dirigente o al preposto le deficienze delle attrezzature di lavoro, delle sostanze e dei preparati pericolosi, dei mezzi di trasporto, dei dispositivi di sicurezza e dei dispositivi di protezione messi a loro disposizione, nonché qualsiasi eventuale condizione di pericolo di cui vengano a conoscenza, adoperandosi direttamente, in caso di urgenza, nell'ambito delle proprie competenze e possibilità e fatto salvo l'obbligo di non rimuovere o modificare senza autorizzazione i dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo (lett. f) per eliminare o ridurre le situazioni di pericolo grave e incombente, dandone notizia al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (lett. e), senza compiere "di propria iniziativa operazioni o manovre che non sono di loro competenza ovvero che possono compromettere la sicurezza propria o di altri lavoratori" (lett. g);
- doveri di collaborazione con il datore di lavoro, i dirigenti e i preposti, ai fini dell'adempimento degli obblighi previsti a tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (art. 20, co. 2, lett. a).

Oltre ai doveri elencati nell'art. 20, il lavoratore non può rifiutare la designazione di addetto ai servizi di emergenza (art. 43, co. 3), deve osservare i programmi di formazione o di addestramento eventualmente organizzati dal datore di lavoro (art. 37), deve allontanarsi immediatamente dalla zona in caso di rischio cancerogeno o in caso di dispersione di agente biologico, con l'obbligo di segnalare ogni eventuale infortunio che si fosse nel frattempo verificato.

Ciò nonostante il lavoratore rimane essenzialmente un creditore di sicurezza in quanto i numerosi obblighi previsti a suo carico sono condizionati e direttamente proporzionati al dovere del datore di lavoro di fornire una

formazione, un'istruzione e i mezzi adeguati all'ambiente di lavoro. Per questa ragione le misure relative alla sicurezza, all'igiene ed alla salute durante il lavoro non devono in nessun caso comportare oneri finanziari per i lavoratori (art. 15, co. 2) e la loro formazione deve avvenire, in collaborazione con gli organismi paritetici ove presenti nel settore e nel territorio in cui si svolge l'attività del datore di lavoro, durante l'orario di lavoro e non può comportare oneri economici a loro carico (art. 37, co. 12).

Pertanto quanto maggiore sarà l'impegno profuso dal datore di lavoro nella formazione e informazione tanto maggiore sarà la diligenza e l'attenzione che potrà pretendere dal lavoratore.

Riassumendo se il datore di lavoro predispone tutte le misure di sicurezza necessarie, fornisce al lavoratore una formazione ed una informazione adeguata e se vigila sulla corretta osservanza delle misure apprestate, in base al principio dell'affidamento, ha il diritto di esigere dal lavoratore la massima collaborazione nell'adempimento dell'obbligo prevenzionale.

Il mancato rispetto di alcuni degli obblighi elencati nell'art. 20 o previsti nell'ambito del d. lgs. 81/08 comporta la punizione del lavoratore con l'arresto o l'ammenda (art. 59).

3.1.11 Il lavoratore autonomo. Il contratto di appalto e di subappalto

Il lavoratore autonomo è definito nel codice civile colui che "si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente" (art. 2222).

Successivamente la tutela del lavoratore autonomo è stata rafforzata con il d. lgs. 626/94, oggi abrogato dal d. lgs. 81/2008, che prevede una forma di tutela maggiore rispetto al passato.

In favore del lavoratore autonomo vengono applicate le norme contenute negli artt. 21 e 26 del d. lgs. 81/2008 (art. 3, co. 11).

In particolare, nell'art. 21 viene affermato che i lavoratori autonomi che compiono opere o servizi devono: utilizzare attrezzature di lavoro conformi alle specifiche disposizioni legislative e regolamentari di recepimento delle direttive comunitarie di prodotto (artt. 69 – 70), munirsi di dispositivi di protezione individuale ed utilizzarli conformemente alle disposizioni in materia di uso delle attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuale (artt. 69- 87), munirsi di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le proprie generalità, qualora effettuino la loro prestazione in un luogo di lavoro nel quale si svolgano attività in regime di appalto o subappalto (art. 21, co. 1).

Inoltre i lavoratori autonomi possono, relativamente ai rischi propri delle attività svolte e con oneri a proprio carico, beneficiare della sorveglianza sanitaria (art. 41), partecipare a corsi di formazione specifici in materia di salute e sicurezza sul lavoro ed incentrati sui rischi propri delle attività svolte, secondo le previsioni di cui all'articolo 37 (art. 21, co. 2).

Le prescrizioni di cui all'art. 21 si applicano, altresì, nei confronti dei componenti dell'impresa familiare, dei coltivatori diretti del fondo, dei soci delle società semplici operanti nel settore agricolo, degli artigiani e dei piccoli commercianti (art. 3, co. 12), nei confronti dei volontari di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, dei volontari che effettuano servizio civile, dei soggetti che prestano la propria attività, spontaneamente e a titolo gratuito o con mero rimborso di spese, in favore delle associazioni di promozione sociale di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383, e delle associazioni sportive dilettantistiche di cui alla legge 16 dicembre 1991, n. 398, e all'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nonché nei confronti di tutti i soggetti di cui all'articolo 67, comma 1, lettera m), del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (art. 3, co. 12/bis).

L'art. 26, "obblighi connessi ai contratti di appalto o d'opera o di somministrazione", riproduce, in sostanza, la norma contenuta nell'art. 7, d. lgs. 626/94, come modificato dall'art. 3 legge 123/2007, sebbene con l'aggiunta del contratto di somministrazione, prima escluso.

In particolare, il datore di lavoro, in caso di affidamento dei lavori, servizi e forniture all'impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda, o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima, sempre che abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo, deve verificare l'idoneità tecnico professionale delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi in relazione ai lavori, ai servizi e alle forniture da affidare in appalto o mediante contratto d'opera o di somministrazione, servendosi del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi di cui all'art. 27⁶, fornire agli stessi soggetti dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività (art. 26, co. 1, lett. b).

Per far fronte al sensibile aumento di infortuni sul lavoro, soprattutto nel settore edile dove si fa ricorso più frequentemente al contratto di appalto o d'opera, che determina una frammentazione nella tutela della sicurezza dei lavoratori e una maggiore difficoltà nell'opera di individuazione dell'effettive responsabilità in caso di incidenti sul lavoro, già nella legge 123/2007 erano stati introdotti nuovi obblighi, poi riproposti anche nel d. lgs. 81/2008, a carico dei datori di lavoro, chiamati a cooperare all'attuazione delle misure di

⁶ Fino alla data di entrata in vigore del decreto istitutivo del suddetto sistema di qualificazione, la verifica è eseguita attraverso le seguenti modalità:

1) acquisizione del certificato di iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato;

2) acquisizione dell'autocertificazione dell'impresa appaltatrice o dei lavoratori autonomi del possesso dei requisiti di idoneità tecnico professionale, ai sensi dell'articolo 47 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000, n. 445 (art. 26, co. 1).

prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto (art. 26, co. 2, lett. a) e a coordinare gli interventi di protezione e prevenzione dai rischi cui sono esposti i lavoratori, informandosi reciprocamente anche al fine di eliminare rischi dovuti alle interferenze tra i lavori delle diverse imprese coinvolte nell'esecuzione dell'opera complessiva (art. 26, co. 2, lett. b).

Nell'ambito dell'opera di cooperazione e coordinamento a cui è tenuto il datore di lavoro committente, si inserisce l'obbligo di elaborare un unico documento di valutazione dei rischi che indichi le misure adottate per eliminare o, ove ciò non è possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze, da allegare al contratto di appalto o di opera, che deve essere adeguato in funzione dell'evoluzione dei lavori, servizi e forniture.

In caso di lavorazioni svolte in un settore di attività a basso rischio di infortuni e malattie professionali, individuato con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, da adottare, sulla base delle indicazioni della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro e previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (art. 29, co. 6/ter), il datore di lavoro committente, invece di redigere il DUVRI, può individuare con riferimento sia alla sua attività sia alle attività dell'impresa appaltatrice e dei lavoratori autonomi, un proprio incaricato, in possesso di formazione, esperienza e competenza professionali, adeguate e specifiche in relazione all'incarico conferito, nonché di periodico aggiornamento e di conoscenza diretta dell'ambiente di lavoro, al fine di sovrintendere a tale cooperazione e coordinamento (art. 26, co. 3).

I summenzionati obblighi non devono essere assolti per i rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi (art. 26, co. 3).

In ossequio alla norma contenuta nell'art. 1, co. 2, lett. m), legge n. 123/2007, il sistema di qualificazione delle imprese, previa discussione in seno alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro in ordine ai criteri finalizzati alla sua definizione, è disciplinato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, acquisito il parere della Conferenza per i rapporti permanenti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (art. 6, co. 8, lett. g).

Con il decreto del Presidente della Repubblica, inoltre, sono individuati i settori, ivi compresi i settori della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, 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, e sulla base delle attività di cui all'articolo 21, comma 2, nonché sull'applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera, anche in relazione agli appalti e alle tipologie di

lavoro flessibile, certificati ai sensi del titolo VIII, capo I, del d. lgs. 276/2003, e successive modificazioni (art. 27, co. 1).

Con riferimento all'edilizia, il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi si realizza 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. Tale strumento opera per mezzo della 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. L'azzeramento del punteggio per la ripetizione di violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro determina l'impossibilità per l'impresa o per il lavoratore autonomo di svolgere attività nel settore edile (art. 27, co. 1/*bis*).

In caso di violazione degli obblighi previsti nell'art. 21 il lavoratore autonomo è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria nella misura stabilita dall'art. 60.

3.1.12 Le attribuzioni degli Organismi Paritetici

Gli organismi paritetici, "organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, quali sedi privilegiate per: la programmazione di attività formative e l'elaborazione e la raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici; lo sviluppo di azioni inerenti alla salute e alla sicurezza sul lavoro; l'assistenza alle imprese finalizzata all'attuazione degli adempimenti in materia; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento" (art. 2, co. 1, lett. ee), come si evince dall'art. 51, d. lgs. 81/2008, che ne regola il funzionamento, sono organi di prima istanza di riferimento in merito a controversie sorte sull'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione (art. 51, co. 2); inoltre possono supportare le imprese nell'individuazione di soluzioni tecniche e organizzative dirette a garantire e migliorare la tutela della salute e sicurezza sul lavoro (art. 51, co. 3), anche mediante sopralluoghi nei luoghi di lavoro rientranti nei territori e nei comparti produttivi di competenza, purché dispongano di personale con specifiche competenze tecniche in materia di salute e sicurezza sul lavoro (art. 51, co. 6) e, infine, possono svolgere e promuovere attività di formazione e, su richiesta delle imprese, possono rilasciare un'attestazione dello svolgimento delle attività e dei servizi di supporto al sistema delle imprese, tra cui l'asseverazione della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza, in base alla quale gli organi di vigilanza possono programmare la loro attività ispettiva (art. 51, co. 3 – *bis*).

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha chiarito che gli organismi debbano essere costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei

datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative nell'ambito del sistema contrattuale di riferimento (circolare 29 luglio 2011, n. 20). Pertanto i datori di lavoro sono tenuti a chiedere la collaborazione per lo svolgimento dell'attività formativa unicamente agli organismi, costituiti da una o più associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative firmatarie del contratto collettivo nazionale di lavoro applicato all'azienda, che operi nel settore di riferimento e presente nel medesimo territorio (sull'argomento cfr. anche Min. Llav. Pol. Soc., circ. 5 giugno 2012, n. 13 per il settore delle costruzioni).

Ogni anno gli Organismi paritetici sono tenuti ad inviare una relazione sull'attività svolta ai Comitati regionali di coordinamento (art. 51, co. 7) e sono tenuti a comunicare alle aziende o unità produttive del territorio o del comparto di competenza, nelle quali non sia stato eletto o designato il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, e agli organi di vigilanza territorialmente competenti i nominativi dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriale (art. 51, co. 8) ed all'Inail i nominativi delle imprese che hanno aderito al sistema degli organismi paritetici e il nominativo o i nominativi dei RLST (art. 51, co. 8/bis).

Essi si dividono in nazionali, regionali o territoriali; l'Organismo paritetico nazionale promuove la costituzione e coordina l'attività degli organismi territoriali, regionali o provinciali, svolgendo, inoltre, l'importante funzione di uniformare gli interventi formativi per aziende che rientrano nella medesima tipologia.

3.2 Il sistema pubblico della prevenzione. L'attività di vigilanza

Originariamente l'attività di vigilanza nel campo della prevenzione era affidata all'Ispettorato del lavoro (d.P.R. n. 520 del 1956); successivamente con la legge di riforma del Sistema sanitario nazionale si sono attribuite tutte le competenze, accentrando, alle Unità sanitarie locali (art. 21, legge n. 833 del 1978), tuttora competenti (art. 19, co. 1, lett. b), d. lgs. n. 758 del 1994), ma non in via esclusiva, come si evince dall'art. 13 del d. lgs. 81/2008.

Infatti, la materia della vigilanza è affidata all'azienda sanitaria locale competente per territorio, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per quanto di specifica competenza, al Ministero dello Sviluppo Economico, per il settore minerario, alle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, per le industrie estrattive di seconda categoria e le acque minerali e termali, al personale ispettivo del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, nel quadro del coordinamento territoriale, per le attività svolte nel settore delle costruzioni edili o di genio civile e più in particolare lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione e risanamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura e in cemento armato, opere stradali, ferroviarie, idrauliche, scavi, montaggio e smontaggio di elementi prefabbricati; per i lavori in sotterraneo e gallerie, anche comportanti l'impiego di esplosivi, per i lavori mediante cassoni in aria compressa e lavori subacquei, per ulteriori attività lavorative comportanti rischi

particolarmente elevati, individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 13, co. 2), ai dirigenti regionali del lavoro, che hanno facoltà di visitare, in qualsiasi momento ed in ogni parte, i luoghi di lavoro (art. 64, d.P.R. n. 303/56)⁷.

A differenza del passato il ruolo affidato agli organi di vigilanza non è solo repressivo, ma anche di indirizzo e di promozione della sicurezza nell'ambiente di lavoro, con la precisazione che il personale delle pubbliche amministrazioni, assegnato agli uffici che svolgono attività di vigilanza, non può prestare, ad alcun titolo e in alcuna parte del territorio nazionale, attività di consulenza (art. 13, co. 5) e che le indicazioni fornite dalla Commissione per gli interpellati costituiscono criteri interpretativi e direttivi per l'esercizio dell'attività di vigilanza (art. 12, co. 3); inoltre, gli organi di vigilanza possono tenere conto, ai fini della programmazione delle proprie attività, dell'avvenuta asseverazione, da parte degli Organismi paritetici, dell'adozione e dell'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza di cui all'art. 30 (art. 51, co. 3 - *bis*).

Nell'ambito della vigilanza amministrativa, rivolta alla verifica della corretta applicazione della normativa sulla sicurezza, le ASL svolgono una funzione conoscitiva, propositiva e di controllo dei risultati; esse sono, inoltre, destinatarie delle informazioni che il datore di lavoro deve fornire riguardo l'esposizione a rischio ad alcune sostanze pericolose, come gli agenti cancerogeni, gli agenti biologici etc.

La vigilanza deve essere effettuata nel rispetto dell'attività di coordinamento svolta dal Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, chiamato a stabilire le linee comuni delle politiche nazionali in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ad individuare obiettivi e programmi dell'azione pubblica di miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori, a definire la programmazione annuale in ordine ai settori prioritari di intervento dell'azione di vigilanza, i piani di attività e i progetti operativi a livello nazionale, a programmare il coordinamento della vigilanza a livello nazionale in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ad individuare le priorità della ricerca in tema di prevenzione dei rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori (art. 5, co. 3), e dai Comitati regionali di coordinamento, di cui all'art. 7, *"operanti nella materia della sicurezza e della salute sul luogo di lavoro al fine di realizzare uniformità di interventi ed il necessario raccordo con la commissione consultiva permanente"* (art. 27), i cui

⁷ Inoltre, in attesa del complessivo riordino delle competenze in tema di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, restano ferme le competenze in materia di salute e sicurezza dei lavoratori attribuite alle autorità marittime a bordo delle navi ed in ambito portuale, agli uffici di sanità aerea e marittima, alle autorità portuali ed aeroportuali, per quanto riguarda la sicurezza dei lavoratori a bordo di navi e di aeromobili ed in ambito portuale ed aeroportuale nonché ai servizi sanitari e tecnici istituiti per le Forze armate e per le Forze di polizia e per i Vigili del fuoco (art. 13, co. 3).

compiti sono oramai disciplinati con il d.P.C.M. 21 dicembre 2007, emanato in esecuzione della norma contenuta nell'art. 4, co. 1, legge n. 123 del 2007⁸.

In particolare, "i Comitati regionali di coordinamento, d'ora in poi Comitati, istituiti presso ogni regione e provincia autonoma ai sensi dell'art. 27 del d. lgs. 626/1994, svolgono i propri compiti di programmazione e di indirizzo delle attività di prevenzione e vigilanza nel rispetto delle indicazioni e dei criteri formulati a livello nazionale dal Ministero della Salute e del Lavoro e della Previdenza Sociale e dalle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano al fine di individuare i settori e le priorità d'intervento delle attività di prevenzione e vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro" (art. 1, co. 1, d.P.C.M. 21 dicembre 2007).

Il Comitato si riunisce almeno una volta ogni tre mesi, svolgendo le seguenti funzioni:

- sviluppa, tenendo conto delle specificità territoriali, i piani di attività e i progetti operativi individuati dalle Amministrazioni a livello nazionale;
- svolge funzioni di indirizzo e programmazione delle attività di prevenzione e di vigilanza e promuove l'attività di comunicazione, informazione, formazione e assistenza operando il necessario coordinamento tra le diverse istituzioni;
- provvede alla raccolta ed analisi delle informazioni relative agli eventi dannosi e ai rischi, proponendo soluzioni operative e tecniche atte a ridurre il fenomeno degli infortuni e delle malattie da lavoro;
- valorizza gli accordi aziendali e territoriali che orientino i comportamenti dei datori di lavoro, anche secondo i principi della responsabilità sociale, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati, ai fini del miglioramento dei livelli di tutela definiti legislativamente (art. 1, co. 4, d.P.C.M. 21 dicembre 2007).

Nell'attività di vigilanza assume una particolare importanza il compito esercitato dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro (art. 6), costituita presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali.

Essa ha il compito di esaminare i problemi applicativi della normativa di salute e sicurezza sul lavoro e formulare proposte per lo sviluppo e il perfezionamento della legislazione vigente, di esprimere pareri sui piani annuali elaborati dal Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per

⁸ "Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa sancita, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è disciplinato il coordinamento delle attività di prevenzione e vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, affidato ai comitati regionali di coordinamento di cui all'articolo 27 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, ed al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 1997, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 29 del 5 febbraio 1998".

il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, di definire le attività di promozione e le azioni di prevenzione di cui all'articolo 11, di validare le buone prassi in materia di salute e sicurezza sul lavoro, di redigere annualmente, sulla base dei dati forniti dal sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro, una relazione sullo stato di applicazione della normativa di salute e sicurezza e sul suo possibile sviluppo, da trasmettere alle commissioni parlamentari competenti e ai presidenti delle regioni, di elaborare, entro e non oltre il 31 dicembre 2010, le procedure standardizzate di effettuazione della valutazione dei rischi, di definire criteri finalizzati alla definizione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi di cui all'articolo 27, di valorizzare sia gli accordi sindacali sia i codici di condotta ed etici, adottati su base volontaria che orientino i comportamenti dei datori di lavoro, anche secondo i principi della responsabilità sociale, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati, di valutare le problematiche connesse all'attuazione delle direttive comunitarie e delle convenzioni internazionali stipulate in materia di salute e sicurezza del lavoro, di promuovere la considerazione della differenza di genere in relazione alla valutazione dei rischi e alla predisposizione delle misure di prevenzione, di indicare modelli di organizzazione e gestione aziendale idoneo ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica di cui al d. lgs. 231/2001, di elaborare criteri di qualificazione della figura del formatore per la salute e sicurezza sul lavoro, di elaborare le procedure standardizzate per la redazione del documento di valutazione dei rischi da interferenza, di elaborare le indicazioni necessarie alla valutazione del rischio da stress lavoro - correlato.

Non è superfluo ricordare che nella legge n. 123 del 2007 viene stabilita l'integrazione degli archivi informativi del Ministero della Salute, del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, delle regioni, delle province autonome, dell'INAIL e delle altre amministrazioni aventi competenze nella materia, "anche attraverso la creazione di banche dati unificate relative ai singoli settori o comparti produttivi, e per il coordinamento delle attività di vigilanza ed ispettive in materia di prevenzione e sicurezza dei lavoratori" (art. 4, co. 3).

La competenza delle ASL in materia di tutela e sicurezza nei luoghi di lavoro è stata riaffermata con l'art. 1, co. 1, del d. lgs. 124/2004, intitolato "Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro", che rappresenta il completamento della delega contenuta nella legge n. 30 del 2003 (c.d. "legge Biagi"), la cui prima attuazione si è avuta con il d. lgs. 276/2003, in materia di occupazione e mercato del lavoro.

Nel complessivo disegno del legislatore delegante la riforma dell'attività di vigilanza costituiva il necessario corollario della riforma del mercato del lavoro, all'evidente scopo di ridisegnare un modello organico e coerente dell'attività di controllo a tutela degli interessi pubblici e privati funzionale al nuovo assetto della disciplina lavoristica, assegnando agli organi ispettivi, accanto alla necessaria funzione repressiva, anche una funzione di prevenzione e di consulenza.

Pur tenendo espressamente ferma la competenza delle ASL in materia di tutela e sicurezza nei luoghi di lavoro (art. 1, co. 1, d. lgs. 124/2004), il legislatore delegato ha inteso ricondurre ad unità la direzione ed il coordinamento delle attività ispettive svolte da tutti i soggetti che effettuano attività di vigilanza in materia di rapporti di lavoro, ivi compresa quella degli enti previdenziali.

Sotto il profilo organizzativo è rafforzato il ruolo di coordinamento ministeriale, sia a livello centrale, con l'istituzione di una Direzione generale presso il Ministero del Lavoro (art. 2), che a livello periferico, con le Direzioni regionali e provinciali del lavoro (artt. 2, 4 e 5).

Agli ispettori ed ai funzionari di vigilanza in forza alle direzioni regionali e provinciali del Ministero del Lavoro è assegnata una competenza di carattere generale in materia di lavoro e legislazione sociale, e confermata la qualifica di ufficiale di Polizia Giudiziaria; al personale di vigilanza degli enti previdenziali sono attribuite le funzioni ispettive in materia di previdenza e assistenza sociale nel più limitato ambito della verifica del rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi. Per essi viene ribadita l'esclusione della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

Viene regolamentata l'attività di prevenzione e promozione del personale ispettivo, cui sono affidati compiti di consulenza sia su questioni di ordine generale, che su fattispecie constatate nel corso di attività ispettiva, in ipotesi di inosservanza della normativa dalle quali non consegue l'adozione di sanzioni penali od amministrative (art. 8).

Nel nuovo assetto organizzativo che scaturisce dal complesso delle disposizioni in materia di coordinamento contenute nel decreto, risulta evidente l'intenzione del legislatore di considerare per la prima volta l'attività ispettiva in materia di lavoro e previdenza, sebbene esercitata dai vari organismi come una funzione di carattere unitario, che ciascuna delle amministrazioni coinvolte deve esercitare secondo le linee guida e gli obiettivi strategici dettati, sia a livello centrale che periferico, dal Ministero del Lavoro, cui è dunque attribuita la funzione di impostare la "politica della vigilanza" nei luoghi di lavoro.

In tale ottica si è inteso dunque privilegiare le esigenze di uniformità di indirizzo, coordinamento e razionalizzazione delle funzioni ispettive rispetto all'autonomia di intervento dei singoli soggetti istituzionali.

Nel corso dell'attività di vigilanza il personale ispettivo si avvale dei suoi poteri, tra i quali ricordiamo la diffida, la disposizione, i provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale e la prescrizione.

Con il d. lgs. 124/2004 viene modificata la disciplina della diffida, strumento già esistente nel nostro ordinamento e precisamente nell'art. 9 del d.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, ma che non ha avuto grande diffusione, soprattutto a seguito delle leggi di depenalizzazione.

In particolare la S.C. ha affermato che "le diffide di cui all'articolo 9 del D.P.R. n. 520-55, previste per il caso di constatata inosservanza delle norme di legge in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro, la cui applicazione è affidata alla vigilanza dell'Ispettorato del Lavoro, esprimono una forma di

intimazione con la quale gli ispettori del lavoro prescrivono al datore di lavoro di regolarizzare la propria situazione in relazione alla detta inosservanza. In sostanza, al destinatario della diffida viene intimato l'adempimento, entro un termine determinato, di uno specifico obbligo già compiutamente previsto e precisato dalla legge, rispetto al cui contenuto la intimazione dell'Ispettorato nulla può togliere o aggiungere" (Cass., SS. UU., 9 luglio 1991, n. 7547).

Nella nuova formulazione viene attribuito agli ispettori del lavoro, in caso di constatata inosservanza delle norme in materia di lavoro e legislazione sociale dalle quali derivi l'irrogazione di sanzioni amministrative, il potere di *"diffidare il datore di lavoro alla regolarizzazione delle inosservanze comunque materialmente sanabili, entro il termine di trenta giorni dalla data di notificazione del verbale di accertamento e di notificazione"* di cui al successivo comma 4. In caso di ottemperanza alla diffida, il trasgressore o l'eventuale obbligato in solido è ammesso al pagamento di una somma pari all'importo della sanzione nella misura del minimo previsto dalla legge ovvero nella misura pari ad un quarto della sanzione stabilita in misura fissa, entro il termine di quindici giorni dalla scadenza del termine di trenta giorni decorrente dalla data di notificazione del verbale di accertamento e di notificazione. Il pagamento dell'importo indicato estingue il procedimento sanzionatorio limitatamente alle inosservanze oggetto di diffida e a condizione dell'effettiva ottemperanza alla diffida stessa (art. 13 commi 1, 2 e 3, d. lgs. 124/2004; per istruzioni operative vedi circolare n. 24/2004, pubblicata sulla G.U. del 30 giugno 2004, n. 151, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali).

Tale facoltà è stata estesa ai funzionari amministrativi degli enti e degli istituti previdenziali per le inadempienze da essi rilevate che, ai sensi dell'articolo 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689, possono accertare d'ufficio violazioni amministrative sanabili relative alla disciplina in materia previdenziale, applicando la procedura di diffida (art. 13, co. 6).

La diffida alla regolarizzazione della violazione può riguardare unicamente illeciti amministrativi accertati nel corso di una ispezione e comunque sanabili da parte del datore di lavoro.

In tale ipotesi la diffida opera quale condizione di procedibilità ai fini dell'emissione del provvedimento sanzionatorio dell'illecito amministrativo.

La disposizione, regolata dall'art. 10 del d.P.R. n. 520 del 1955, è un provvedimento amministrativo adottato dal funzionario del servizio Ispezione della Direzione provinciale del lavoro in materia di prevenzione infortuni che conserva la sua efficacia se viene successivamente approvata dal dirigente della DPL competente.

In particolare il funzionario ispettivo ricorre al potere di disposizione quando non viene constatata la violazione di una specifica norma e si ritiene necessario impartire una prescrizione ricavabile dai principi che regolano la normativa di riferimento con riguardo alla situazione concreta riscontrata.

Anche il potere di disposizione è stato modificato dal d. lgs. 124/2004, ma nella circolare n. 24 del 2004 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si afferma che l'art. 14 del d. lgs. n. 124 del 2004 si applica esclusivamente alla materia di lavoro e di legislazione sociale, mentre

rimangono in vigore le norme di cui agli artt. 10 ed 11 d.P.R. n. 520 del 1955 per le ispezioni in materia di prevenzione infortuni e igiene sul lavoro.

Perciò, in quest'ultima materia, il potere di disposizione è affidato al personale ispettivo della DPL – Servizio ispezioni del lavoro e ai funzionari di vigilanza delle aziende sanitarie locali.

Con il d. lgs. 106/2009 è stato inserito nel corpo del d. lgs. 81/2009 un nuovo potere di disposizione, esercitabile dagli organi di vigilanza "che impartiscono disposizioni esecutive ai fini dell'applicazione delle norme tecniche e delle buone prassi, laddove volontariamente adottate dal datore di lavoro, salvo che il fatto non costituisca reato" (art. 302/*bis*, co. 1). Avverso la disposizione è ammissibile ricorso all'autorità gerarchicamente superiore nell'ambito dei rispettivi organi di vigilanza (art. 302/*bis*, co. 2).

Accanto ai summenzionati provvedimenti gli organi di vigilanza del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (art. 14, co. 1) o gli organi di vigilanza delle aziende sanitarie locali, con riferimento all'accertamento della reiterazione delle violazioni della disciplina in tema di salute e sicurezza (art. 14, co. 2), al fine di far cessare il pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori, possono adottare, anche con riferimento ai lavori nell'ambito dei cantieri edili, in caso di gravi e reiterate⁹ violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, individuate con decreto del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali¹⁰, provvedimenti di sospensione in relazione alla parte dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni¹¹.

Il provvedimento di sospensione deve essere motivato in quanto la Corte Costituzionale, con la sentenza 5 novembre 2010, n. 310, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 nella parte in cui esclude l'applicazione delle norme in materia di trasparenza amministrativa (legge n. 241/1990).

⁹ Con il decreto delegato n. 106/2009, di modifica del d. lgs. n. 81/2009, viene chiarito che si ha reiterazione quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione oggetto di prescrizione dell'organo di vigilanza ottemperata dal contravventore o di una violazione accertata con sentenza definitiva, quando lo stesso soggetto commette più violazioni della stessa indole, cioè della medesima disposizione o di quelle individuate nell'Allegato I, in attesa dell'emanazione del decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali (art. 14, d. lgs. n. 81/2008).

¹⁰ In attesa dell'emanazione del decreto si fa riferimento alle violazioni di cui all'Allegato I al d. lgs. n. 81/2008.

¹¹ Il potere di sospensione dell'attività imprenditoriale è stato oggetto di continui chiarimenti e rivisitazioni. In particolare, con la **circolare 22 agosto 2007, n. 25/I/10797**, del Ministero del lavoro sono state fornite le prime istruzioni operative sulla sospensione dell'attività imprenditoriale e chiarito che la norma di cui all'art. 5 si applica a tutte le attività imprenditoriali che esulano dal campo di applicazione dell'art. 36 – *bis* del decreto legge n. 223 del 2006 (convertito dalla legge n. 248 del 2006) e precisamente con esclusione dell'attività edilizia. Nella circolare, inoltre, viene specificato che il mancato ottemperamento all'ordine di sospensione configura l'ipotesi di reato di cui all'art. 650 c.p.. Successivamente con la **circolare n. 24 del 14 novembre 2007** il Ministero del Lavoro ha chiarito che la nozione di attività imprenditoriale di cui all'art. 5 legge n. 123 del 2007 non può che ricomprendere anche le aziende operanti nel settore edile, stante il legame di forte continuità fra le disposizioni contenute rispettivamente nell'art. 36-*bis* e nell'art. 5.

Tale potere, già previsto con l'art. 5, co. 6, legge n. 123 del 2007), e, nel settore dell'edilizia, con l'art. 36-bis del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (oggi abrogato dall'art. 304, co. 1, lett. b), comporta altresì l'emissione da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di un provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a gare pubbliche per un periodo pari al doppio della durata della sospensione, ma comunque non superiore a due anni in caso di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro (art. 14, co. 1).

Se la revoca non interviene nel termine di quattro mesi dalla data della sua emissione, la durata del provvedimento di interdizione è pari a due anni, salvo, comunque, l'adozione di eventuali successivi provvedimenti di rideterminazione della durata dell'interdizione a seguito dell'acquisizione della revoca della sospensione (art. 14, co. 1).

Per ottenere la revoca del provvedimento di sospensione da parte del medesimo organo che lo ha adottato, è necessario l'accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro (art. 14, co. 4, lett. b) e art. 14, co. 5, lett. a) ed il pagamento di una somma aggiuntiva, rispetto alle eventuali sanzioni penali, civili o amministrative (art. 14, co. 6), pari a 2.500,00 euro (art. 14, co. 4, lett. c) e art. 14, co. 5, lett. b).

Il pagamento di tale sanzione non comporta l'esonero dall'applicazione delle sanzioni penali, civili e amministrative vigenti (art. 14, co. 6).

Il denaro riscosso dagli organi di vigilanza del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, a titolo di somma aggiuntiva, viene destinato al Fondo per l'occupazione per il finanziamento degli interventi di contrasto al lavoro sommerso o irregolare; mentre le somme riscosse dagli organi di vigilanza delle aziende sanitarie locali vengono destinate all'apposito capitolo regionale per finanziare l'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro (art. 14, co. 7).

Il datore di lavoro può proporre ricorso avverso il provvedimento di sospensione alla Direzione regionale del lavoro territorialmente competente e al presidente della Giunta regionale, i quali si pronunciano nel termine di 15 giorni dalla notifica del ricorso. Decorso inutilmente tale ultimo termine il provvedimento di sospensione perde efficacia (art. 14, co. 9).

Il datore di lavoro che non ottempera al provvedimento di sospensione è punito con l'arresto fino a sei mesi nelle ipotesi di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro (art. 14, co. 10).

Nell'ambito dell'attività di vigilanza rientra sia il controllo sul corretto utilizzo da parte del personale occupato da un'impresa appaltatrice o subappaltatrice della tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro (art. 26 co. 8, d. lgs. n. 81/2008) sia il controllo che i lavoratori di aziende che svolgono attività in regime di appalto o subappalto espongano la tessera di riconoscimento (art. 20, co. 3).

L'eventuale violazione della norma contenuta nell'art. 26, co. 8, comporta l'applicazione, in capo al datore di lavoro, della sanzione amministrativa da euro 100 ad euro 500 per ciascun lavoratore (art. 55, co. 5, lett. i); in caso di violazione dell'art. 20, co. 3, l'irrogazione della sanzione amministrativa da 50 a 300 euro (art. 59, co. 1, lett. b).

3.3 Enti pubblici aventi compiti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro

Nella stesura originaria del d. lgs. 81/2008 gli enti pubblici aventi compiti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro erano ISPESL, INAIL ed IPSEMA (art. 9).

Dopo la soppressione dell'ISPESL e dell'IPSEMA, a seguito della pubblicazione del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in legge n. 122/2010), a partire dal 31 maggio 2010, i compiti elencati nell'art. 9 sono tutti affidati all'INAIL, chiamato ad esercitare le proprie attività, anche di consulenza, in una logica di sistema con il Ministero della Salute, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

L'INAIL svolge in materia di sicurezza sul lavoro, essenzialmente, attività promozionali, di supporto tecnico e di finanziamento.

In particolare, L'Inail esercita attività di consulenza alle aziende, di progettazione ed erogazione di percorsi formativi, di promozione della cultura della sicurezza nel mondo scolastico e universitario, nonché di informazione, assistenza, consulenza, formazione, promozione in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, in particolare nei confronti delle imprese artigiane, delle imprese agricole e delle piccole e medie imprese e delle rispettive associazioni dei datori di lavoro (art. 10, d. lgs. 81/2008).

L'INAIL partecipa, con funzione consultiva, al Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale dell'attività di vigilanza (art. 9, co. 2, lett. g) e ai Comitati regionali di coordinamento (art. 7); offre consulenza alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza del lavoro (art. 9, co. 2, lett. h).

Esso concorre alla elaborazione, raccolta e diffusione di buone prassi; inoltre è impegnato in azioni rivolte alla riduzione del fenomeno infortunistico attraverso la raccolta e registrazione dei dati relativi agli infortuni sul lavoro che comportino un'assenza dal lavoro di almeno un giorno, escluso quello dell'evento o la realizzazione di studi e ricerche sugli infortuni e sulle malattie professionali.

L'Inail contribuisce all'elaborazione della normativa tecnica (art. 9, co. 4, lett. c), finanzia progetti formativi per le PMI o progetti di investimento e di formazione volti a sperimentare soluzioni innovative e strumenti di natura organizzativa e gestionale (art. 11, co. 5).

Presso l'Inail è istituito un fondo per sostenere le PMI, l'attività e la formazione dei RLST e l'attività degli organismi paritetici (art. 52).

L'INAIL, per quanto riguarda i compiti affidati in precedenza all'Ispesl, che rivestiva il ruolo di garante dell'unità di azione di prevenzione, svolge e promuove programmi di studio e ricerca scientifica e programmi di interesse nazionale nel campo della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, della sicurezza sul lavoro (art. 9, co. 6, lett. a), interviene nelle materie di competenza dell'Istituto, su richiesta degli organi centrali dello Stato e delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nell'ambito dei controlli che richiedono un'elevata competenza scientifica (art. 9, co. 6, lett. b), è organo tecnico-scientifico delle Autorità nazionali preposte alla sorveglianza del mercato ai fini del controllo della conformità ai requisiti di sicurezza e salute di prodotti messi a disposizione dei lavoratori (art. 9, co. 6, lett. c), svolge attività di organismo notificato per attestazioni di conformità relative alle Direttive per le quali non svolge compiti relativi alla sorveglianza del mercato (art. 9, co. 6, lett. d), è titolare di prime verifiche e verifiche di primo impianto di attrezzature di lavoro sottoposte a tale regime (art. 9, co. 6, lett. e), fornisce consulenza al Ministero della Salute, agli altri Ministeri e alle regioni e alle province autonome in materia salute e sicurezza del lavoro (art. 9, co. 6, lett. f), fornisce assistenza al Ministero della Salute e alle regioni e alle province autonome per l'elaborazione del Piano sanitario nazionale, dei piani sanitari regionali e dei piani nazionali e regionali della prevenzione, per il monitoraggio delle azioni poste in essere nel campo salute e sicurezza del lavoro e per la verifica del raggiungimento dei livelli essenziali di assistenza in materia (art. 9, co. 6, lett. g), supporta il Servizio sanitario nazionale, fornendo informazioni, formazione, consulenza e assistenza alle strutture operative per la promozione della salute, prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro (art. 9, co. 6, lett. h), svolge, congiuntamente ai servizi di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro delle ASL, l'attività di vigilanza sulle strutture sanitarie del Servizio sanitario nazionale (art. 9, co. 6, lett. i), effettua il raccordo e la divulgazione dei risultati derivanti dalle attività di prevenzione nei luoghi di lavoro svolte dalle strutture del Servizio sanitario nazionale (art. 9, co. 6, lett. l), partecipa alla elaborazione di norme di carattere generale e formula, pareri e proposte circa la congruità della norma tecnica non armonizzata ai requisiti di sicurezza previsti dalla legislazione nazionale vigente (art. 9, co. 6, lett. m), assicura la standardizzazione tecnico-scientifica delle metodiche e delle procedure per la valutazione e la gestione dei rischi e per l'accertamento dello stato di salute dei lavoratori in relazione a specifiche condizioni di rischio e contribuisce alla definizione dei limiti di esposizione (art. 9, co. 6, lett. n), diffonde, previa istruttoria tecnica, le buone prassi (art. 9, co. 6, lett. o), coordina il network nazionale in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, in qualità di focal point italiano nel network informativo dell'Agenzia europea per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (art. 9, co. 6, lett. p), supporta l'attività di monitoraggio del Ministero della Salute sulla applicazione dei livelli essenziali di assistenza relativi alla sicurezza nei luoghi di lavoro (art. 9, co. 6, lett. q).

3.4 Le sanzioni penali e l'istituto della prescrizione. La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche

La vigilanza penale è una vera e propria attività di indagine di polizia giudiziaria per accertare la violazione dei precetti in materia di sicurezza sul lavoro, svolta da funzionari della ASL che rivestono la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria e dagli ispettori del lavoro.

La violazione della normativa sulla sicurezza ed igiene sul lavoro comporta, nella maggior parte dei casi, il ricorso allo strumento sanzionatorio penale per la rilevanza degli interessi messi in pericolo, come la sicurezza, la libertà, la dignità umana e la salute dei lavoratori, oggetto anche di tutela costituzionale.

Con la sanzione penale vengono puniti sia comportamenti che possono mettere in pericolo la salute dei lavoratori sia condotte che abbiano determinato la lesione o il decesso del prestatore di lavoro.

Nel primo gruppo rientrano i reati di cui agli artt. 437 e 451 del codice penale nonché tutte le contravvenzioni previste nel d. lgs. 81/2008. Fanno parte del secondo gruppo il delitto di lesioni personali colpose (art. 590 c.p.) e l'omicidio colposo (art. 589 c.p.).

Con il delitto previsto dall'art. 437 viene punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni "chiunque omette di collocare impianti, apparecchi o segnali destinati a prevenire disastri o infortuni sul lavoro, ovvero li rimuove o li danneggia"; si tratta di una fattispecie di reato di natura dolosa.

Con l'art. 451 "omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro" viene punito con la reclusione fino a un anno o con la multa da 103 euro a 516 euro *"chiunque, per colpa, omette di collocare, ovvero rimuove o rende inservibili apparecchi o altri mezzi destinati alla estinzione di un incendio, o al salvataggio o al soccorso contro disastri o infortuni sul lavoro"*.

Con l'art. 451 c.p., a differenza dell'art. 437 c.p., viene sanzionata una condotta successiva al verificarsi dell'evento infortunio.

La collocazione di entrambe le fattispecie di reato all'interno del Titolo VI relativo ai delitti contro l'incolumità pubblica comporta che la rimozione od omissione di cautele deve porre in pericolo la pubblica incolumità e non solo la salute del singolo lavoratore¹².

Le sanzioni contravvenzionali contenute nel d. lgs. 81/2008, rispetto ai reati previsti e puniti con il codice penale, hanno ben altra rilevanza.

Con la legge 6 dicembre 1993, n. 499, è stata conferita la delega al Governo per la riforma dell'apparato sanzionatorio in materia di lavoro.

¹² Si è formato, però, un filone giurisprudenziale che ritiene sufficiente l'esposizione al pericolo anche di un solo lavoratore (Cass. pen., 8 ottobre 2002; Cass. pen., 7 luglio 1998, n. 8024).

Tale delega è stata esercitata con il d. lgs. 758/1994, intitolato "*Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro*", con il quale si è provveduto a razionalizzare e omogeneizzare il sistema sanzionatorio penale contenuto nel d. lgs. 626/94, oggi rivisto ad opera del d. lgs. 81/2008, emesso in forza della delega contenuta nella legge n. 123/2007.

Nelle disposizioni in materia penale e di procedura penale (Titolo XII) viene chiarito che quando uno stesso fatto è punito sia da una disposizione del Titolo I sia da una disposizione di un Titolo diverso, si applica la sanzione prevista dalla disposizione speciale (art. 298).

Rispetto al passato, il Legislatore delegato ha inasprito alcune sanzioni previste nei confronti del datore di lavoro, introducendo una fattispecie di reato punita unicamente con la sanzione dell'arresto da quattro a otto mesi qualora venga omessa la valutazione dei rischi o la redazione del relativo documento, sempre che la violazione sia commessa negli stabilimenti in cui sono presenti sostanze pericolose in quantità uguali o superiori a quelle indicate nell'allegato I, di cui al d. lgs. 334/1999, nelle centrali termoelettriche, negli impianti ed installazioni di cui agli articoli 7, 28 e 33 del d.lgs. 230/1995, nelle industrie estrattive con oltre 50 lavoratori, nelle strutture di ricovero e cura pubbliche e private con oltre 50 dipendenti, nelle aziende per la fabbricazione ed il deposito separato di esplosivi, polveri e munizioni, nelle aziende in cui si svolgono attività che espongono i lavoratori a rischi biologici di cui all'articolo 268, comma 1, lettere c) e d), da atmosfere esplosive, cancerogeni mutageni, e da attività di manutenzione, rimozione smaltimento e bonifica di amianto, per le attività disciplinate dal titolo IV (cantieri temporanei e mobili) caratterizzate dalla compresenza di più imprese e la cui entità presunta di lavoro non sia inferiore a 200 uomini-giorno (art. 55, co. 2).

Per i reati puniti con la sola pena dell'arresto nel d. lgs. 81/2008 è prevista un'ipotesi di definizione agevolata (art. 302, co. 1), ammissibile quando la violazione non abbia avuto un contributo causale nel verificarsi di un infortunio sul lavoro da cui sia scaturita la morte o una lesione che abbia comportato l'incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per un periodo superiore ai quaranta giorni (condizione oggettiva), che si applica qualora il contravventore provveda ad eliminare tutte le fonti di rischio e le conseguenze dannose del reato. In questo caso il giudice può sostituire la pena irrogata nel limite di dodici mesi con il pagamento di una somma determinata secondo i criteri di ragguaglio di cui all'art. 135 c.p. Tale somma non può essere comunque inferiore a 2.000,00 Euro. Il reato (art. 302, co. 3) si estingue decorsi tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza che ha operato la sostituzione purché nel frattempo l'imputato non commetta ulteriori reati in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ovvero quelli di cui agli articoli 589 e 590 del codice penale, limitatamente all'ipotesi di violazione delle norme relative alla prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Nel d. lgs. 81/2008 si continua a perseguire il contemperamento delle opposte esigenze di repressione dei comportamenti illeciti e di prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Le contravvenzioni, definite "i reati in materia di sicurezza e di igiene del lavoro puniti con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda in base alle norme indicate nell'allegato I" (art. 19, co. 1, lett. a), d. lgs. 758/ 1994), rientrano tra i reati di pericolo, il cui perfezionamento non richiede la verifica di un danno (artt. 55-59, d. lgs. 81/2008).

Tutte le ammende previste con riferimento alle contravvenzioni in materia di igiene, salute sicurezza sul lavoro, come anche le sanzioni amministrative, vengono rivalutate ogni cinque anni con decreto del direttore generale della Direzione generale per l'Attività Ispettiva del Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali, in misura pari all'indice ISTAT dei prezzi al consumo previo arrotondamento delle cifre al decimale superiore. In sede di prima applicazione la rivalutazione avviene, a decorrere dal 1° luglio 2013, nella misura del 9,6% e si applica esclusivamente alle sanzioni irrogate per le violazioni commesse successivamente alla suddetta data (art. 306, co. 4/bis; nota Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 2 luglio 2013, n. 12059).

Se a seguito della violazione della normativa sulla prevenzione il lavoratore riporta un infortunio sul lavoro, il datore di lavoro risponde del delitto di omicidio colposo (art. 589 c.p.), in caso di decesso del lavoratore, o di lesioni personali colpose (art. 590 c.p.), se dall'infortunio deriva una semplice menomazione all'integrità psico-fisica.

Entrambi i reati sono aggravati se commessi con la violazione della normativa sulla sicurezza ed igiene del lavoro; le lesioni gravi e gravissime in questo caso divengono perseguibili d'ufficio.

Con la legge n. 123 del 2007, era stata già introdotta nel settore della sicurezza sul lavoro la responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche punite con l'applicazione di una sanzione pecuniaria in misura non inferiore a mille quote in caso di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime, commesse con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro (art. 9, co. 1, che ha inserito all'interno del d. lgs. 8 giugno 2001, n. 231, l'art. 25 - *septies*) e con l'applicazione della sanzione interdittiva di cui all'art. 9, co. 2, (d. lgs. 231/2001) in presenza di una sentenza di condanna per una delle fattispecie di reato summenzionate (art. 25 - *septies*, co. 2, d. lgs. 231/2001).

L'art. 25 - *septies*, d. lgs. 231/2001 viene ulteriormente modificato ad opera dell'art. 300, d. lgs. 81/2008, che limita l'applicazione di tale sanzione in caso di omicidio colposo, derivato dall'omessa valutazione dei rischi o omessa adozione del relativo documento, ovvero per la mancata redazione del documento in assenza della relazione sulla valutazione di tutti i rischi per la sicurezza e la salute durante l'attività lavorativa, dell'indicazione delle misure di prevenzione e di protezione attuate e dei dispositivi di protezione individuali adottati, dell'individuazione delle procedure per l'attuazione delle misure da realizzare, nonché dei ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere, a cui devono essere assegnati unicamente soggetti in possesso di adeguate competenze e poteri, dell'individuazione delle mansioni che eventualmente espongono i lavoratori a rischi specifici che richiedono una riconosciuta capacità professionale, specifica esperienza, adeguata formazione

e addestramento o qualora non vengano presi appropriati provvedimenti per evitare che le misure tecniche adottate possano causare rischi per la salute della popolazione o deteriorare l'ambiente esterno verificando periodicamente la perdurante assenza di rischio o per la mancato aggiornamento delle misure di prevenzione in relazione ai mutamenti organizzativi e produttivi che hanno rilevanza ai fini della salute e sicurezza del lavoro, sempre che la violazione sia commessa negli stabilimenti in cui sono presenti sostanze pericolose in quantità uguali o superiori a quelle indicate nell'allegato I, di cui al d. lgs. 334/1999, delle centrali termoelettriche, degli impianti ed installazioni di cui agli articoli 7, 28 e 33 del d. lgs. 230/1995, delle industrie estrattive con oltre 50 lavoratori o di aziende in cui si svolgono attività che espongono i lavoratori a rischi biologici di cui all'articolo 268, comma 1, lettere c) e d), da atmosfere esplosive, cancerogeni mutageni, e da attività di manutenzione, rimozione smaltimento e bonifica di amianto o attività disciplinate dal titolo IV caratterizzate dalla compresenza di più imprese e la cui entità presunta di lavoro non sia inferiore a 200 uomini-giorno.

In caso di condanna per la suddetta fattispecie di reato vengono applicate le sanzioni interdittive di cui all'art. 9, co. 2, l. 231/2001 per una durata non inferiore a tre mesi e non superiore a un anno.

In relazione al delitto di lesioni personali colpose gravi, commesso con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, la persona giuridica viene punita con una sanzione pecuniaria in misura non superiore a 250 quote e con le sanzioni interdittive di cui all'articolo 9, comma 2, per una durata non superiore a sei mesi (art. 300).

Al fine di evitare l'irrogazione di tali sanzioni nel d. lgs. 81/2008 è stata inserita una norma che prevede la creazione di modelli di organizzazione e di gestione che possano avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa (art. 30 e art. 2, c. 1, lett. dd).

In particolare, per essere idoneo, tale modello deve assicurare un sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici riguardanti il rispetto degli standard tecnico-strutturali di legge relativi a attrezzature, impianti, luoghi di lavoro, agenti chimici, fisici e biologici, le attività di valutazione dei rischi e di predisposizione delle misure di prevenzione e protezione conseguenti, le attività di natura organizzativa, quali emergenze, primo soccorso, gestione degli appalti, riunioni periodiche di sicurezza, consultazioni dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, le attività di sorveglianza sanitaria, le attività di informazione e formazione dei lavoratori, le attività di vigilanza con riferimento al rispetto delle procedure e delle istruzioni di lavoro in sicurezza da parte dei lavoratori, la acquisizione di documentazioni e certificazioni obbligatorie di legge, le periodiche verifiche dell'applicazione e dell'efficacia delle procedure adottate (art. 30, co. 1).

Il Legislatore delegato ha, inoltre, previsto che il suddetto modello organizzativo e gestionale debba prevedere idonei sistemi di registrazione dell'avvenuta effettuazione delle attività richieste, 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, per quanto richiesto dalla natura e dimensioni dell'organizzazione e dal tipo di attività svolta, ed, infine un idoneo sistema di controllo sull'attuazione del medesimo modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate (art. 30, co. 2, co. 3 e co. 4).

La Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro elabora procedure semplificate per l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza per le piccole e medie imprese, poi recepite con decreto del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (art. 30, co. 5 – *bis*); inoltre per le imprese che occupano sino a 50 lavoratori è possibile ottenere finanziamenti rivolti a favorire l'adozione del modello di organizzazione e di gestione (art. 30, co. 6).

Nell'ambito dell'attività di vigilanza penale ogni qualvolta l'Ufficiale di polizia giudiziaria accerti una contravvenzione in materia di sicurezza ed igiene sul lavoro, punita con pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, emette un provvedimento denominato prescrizione che dà origine ad un procedimento che, se completato, comporta la declaratoria di estinzione del reato.

Tale istituto, disciplinato negli artt. 20 e ss. del d. lgs. 758/1994 ed i cui effetti sono stati estesi con l'art. 15 del d. lgs. 124/2004 anche in materia di lavoro e legislazione sociale¹³, mira, da un lato, ad assicurare l'effettività dell'osservanza delle misure di prevenzione e di protezione in tema di sicurezza e di igiene sul lavoro (materia in cui l'interesse alla regolarizzazione delle violazioni, e alla correlativa tutela dei lavoratori è di gran lunga prevalente rispetto all'applicazione della sanzione penale), e dall'altro, a conseguire una consistente deflazione processuale.

Tale misura viene applicata alle contravvenzioni in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro previste dal d. lgs. 81/2008 nonché da altre disposizioni aventi forza di legge, per le quali sia prevista la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda o dell'ammenda¹⁴ (art. 301, d. lgs. 81/2008).

L'organo di vigilanza impartisce una prescrizione nella quale è contenuto l'ordine di eliminare l'illecito secondo le modalità operative indicate nonché il termine entro il quale adempire.

Nel frattempo l'azione penale rimane sospesa, seppure la notizia di reato sia stata comunicata al Pubblico Ministero. L'iter amministrativo si perfeziona

¹³ Cass. 17 settembre 2007, n. 34900 ha ritenuto applicabile la prescrizione obbligatoria attribuita al personale ispettivo della direzione provinciale del lavoro di cui all'art. 15, d. lgs. n. 124/2004 anche in materia di sicurezza sul lavoro.

¹⁴ Lo strumento della prescrizione è stato ammesso anche in favore dei reati puniti con la sola ammenda, in quanto il contravventore, in quest'ultimo caso, poteva usufruire unicamente dell'oblazione, di cui all'art. 162 c.p., pagando una somma pari ad un terzo dell'importo massimo; mentre, con la prescrizione, si ottiene l'estinzione del reato pagando una somma pari ad un quarto del massimo edittale, nonostante che il reato sia considerato più grave rispetto a quello punito con la sola ammenda. L'estensione della prescrizione, pertanto, a queste ultime fattispecie di reato, colma una sperequazione.

con il pagamento di una somma di denaro pari ad un quarto del massimo dell'ammenda.

A tal proposito la S.C. ha affermato che "per la realizzazione dell'effetto estintivo previsto dall'art. 24 d.lgs. 758/1994 il contravventore deve eliminare la violazione secondo le modalità prescritte dall'organo di vigilanza nel termine assegnatogli, e poi provvedere al pagamento della sanzione amministrativa nel termine di giorni 30. Il mancato rispetto anche di una sola delle due citate condizioni impedisce la realizzazione dell'effetto estintivo, a nulla rilevando che la previsione del termine per il pagamento non sia accompagnata da una esplicita sanzione di decadenza, atteso che la sua mancata previsione discende dalla natura della stessa di preconditione negativa dell'azione penale" (Cass. pen., sez. III, 9 febbraio 2005, n. 12294).

Infatti, "la speciale causa di estinzione del reato di cui all'art. 24 d. lgs. 758/1994 è a formazione progressiva e si realizza all'atto della compiuta verifica, in tutte le sue fasi e passaggi indicati dagli art. 20 e ss. d. lgs. n. 758/1994, ultimo dei quali il tempestivo pagamento, con il quale si perfeziona. Ne consegue che l'operatività di tale causa d'estinzione è subordinata all'esecuzione del pagamento previsto dall'art. 21, comma 2, stessa legge, entro il termine di trenta giorni" (Cass. pen., Sez. III, 27 marzo 2003, n. 23921).

Riassumendo il procedimento di prescrizione si avvia con l'accertamento dell'infrazione, si caratterizza per l'emissione della prescrizione, si perfeziona con la regolarizzazione e con il pagamento; altrimenti il procedimento penale riprende il suo *iter* che può concludersi con la condanna dell'imputato.

Come si evince dalla circolare n. 24 del 2004 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, "la prescrizione si applica non soltanto quando l'inadempienza può essere sanata, ma anche nelle ipotesi di reato a condotta esaurita, vale a dire nei reati istantanei, con o senza effetti permanenti, nonché nelle fattispecie in cui il reo abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione".

In presenza delle contravvenzioni di cui all'art. 19 del d. lgs. 758/1994 il procedimento di prescrizione sostituisce la diffida e la disposizione, che non vengono applicate (art. 25).

Le somme riscosse dalle ASL, in qualità di organo di vigilanza, in sede amministrativa, a titolo di ammenda, ai sensi dell'articolo 21, comma 2, primo periodo, del d. lgs. 758/1994, sono destinate all'apposito capitolo regionale per finanziare l'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro svolta dai dipartimenti di prevenzione delle AA.SS.LL. (art. 13, co. 6, d. lgs. 81/08).