

Appunti relativi a corso tenuto dall'avvocato Fabio Petracchi per la polizia locale relativi al tema degli infortuni sul lavoro legge 626/94 e responsabilità penale.

## **RESPONSABILITA' PENALI E SICUREZZA SUL LAVORO**

### DEFINIZIONE DI INFORTUNIO SUL LAVORO

*“La legge non ha mai fornito una esplicita definizione di infortunio.*

*Esiste solo il lontano precedente dato dall'articolo 2 del RDL 17 agosto 1935 n. 1765 che identifica nell'infortunio sul lavoro **una manifestazione violenta con attinenza alla prestazione lavorativa.** Deve trattarsi sostanzialmente di un fatto esterno, connesso al lavoro che interviene sull'integrità fisica o psichica del lavoratore.*

*Cosa diversa è il concetto di malattia professionale mai chiarito dalla legge, ma individuato dalla medicina legale nella specificità della causa che in questo caso non è violenta, ma bensì graduale.”*

### RESPONSABILITA' E SICUREZZA

La gran parte dei reati connessi alla sicurezza sul lavoro sono REATI OMISSIVI.

Il reato omissivo trova la sua essenza nella disobbedienza ad un comando giuridico di attivarsi per evitare determinate conseguenze.

Il comando giuridico può essere individuato nella legge, ma anche in regolamenti, atti amministrativi e contratti.

Per tale motivo vedremo che la responsabilità penale in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro, presenta ampi tratti di connessione con il diritto privato ed in particolare con quello del lavoro.

Detti reati si perfezionano quindi non con un'azione criminosa predefinita, ma mediante una condotta caratterizzata dal mancato rispetto di leggi, regolamenti, regole di condotta.

Pertanto, qualora necessiti individuare nello specifico settore, delle responsabilità penali, sarà necessario preliminarmente chiarire i doveri che incombono su determinati soggetti.

Il principale problema posto dal diritto penale nell'ambito dell'impresa ed in particolare dalla legislazione in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro è dato dall'individuazione in concreto dei soggetti destinatari delle norme penali.

Dalla risoluzione di questo importante tema dipende l'importante questione relativa alla ripartizione delle responsabilità penali in azienda ed alla configurabilità della delega di funzioni.

In sostanza per avviare una corretta azione penale, dobbiamo individuare quelli che sono i garanti della sicurezza sul posto di lavoro.

Inizialmente l'articolo 2087 del codice civile prevedeva come unico destinatario dell'obbligo di sicurezza il datore di lavoro.

Nel tempo, le strutture aziendali si sono rese più complesse e sono cresciute pure spesso di dimensione per cui non sempre responsabilità e titolarità imprenditoriale coincidono.

Sono così individuati obblighi di sicurezza per dirigenti, preposti ed anche per i singoli lavoratori.

E' la legge pertanto che individua ulteriori soggetti titolari di responsabilità che possono assumere anche connotati penali.

Nel fare ciò è necessario individuare le figure cui effettivamente competono i compiti di tutela della sicurezza dei lavoratori.

Spesso nel diritto civile – societario, le più rilevanti responsabilità ricadono su organi societari, ma noi sappiamo che la responsabilità penale è personale e, pertanto, non ci resta che individuare delle persone fisiche cui attribuire la responsabilità.

E' fondamentale sul punto esaminare la normativa d'organizzazione presente in azienda, come ad esempio procure e poteri di ciascun organo e soggetto.

Questo modello legale degli obblighi e delle responsabilità può essere in parte modificato: in presenza di determinati presupposti ed a certe condizioni, il debito di sicurezza può infatti essere delegato ad altri soggetti idonei.

Ciò significa che il datore di lavoro può esimersi da responsabilità penali e dal suo debito di sicurezza incaricando persona idonea e capace.

Egli però rimane sempre obbligato qualora l'individuazione del soggetto delegato non risponda a questi requisiti.

In merito, si deve considerare la validità della delega non solo su un piano formale, ma anche e soprattutto sul piano dell'effettività, in quanto per aversi liberazione di responsabilità del soggetto delegante, il delegato deve avere concreti ed idonei poteri d'intervento e di spese, oltre che indiscusse capacità professionali.

Particolari problematiche attengono l'individuazione della responsabilità penale nell'ambito degli enti pubblici ed egli enti locali.

E' necessario in primo luogo, individuare la figura del datore di lavoro nell'ambito del rapporto di pubblico impiego e la portata delle sue responsabilità.

Si tende, in linea di massima, ad esonerare da ogni responsabilità gli organi di direzione politica.

In realtà, tale responsabilità può sussistere per i casi macroscopici in cui l'amministratore, il sindaco o l'assessore non provvedano ad individuare le figure dei dirigenti o dei funzionari incaricati di attuare le previsioni di cui al DLGS 626/94, stanziando a loro favore quanto necessario per l'attuazione della delega.

Sussiste pertanto, la responsabilità del dirigente nell'ambito dei settori a lui attribuiti e qualora possa disporre di mezzi e poteri adeguati ad effettuare la dovuta attività di tutela.

Non è però possibile circoscrivere detta responsabilità ai soli dirigenti muniti di relativa nomina, va tenuto presente che spesso gli enti soprattutto minori non sono retti da figure di dirigente in senso proprio.

Inoltre, la legge sull'impiego pubblico ed in particolare il nuovo DLGS 145/2002 prevede ampia delega a favore di funzionari e vice – dirigenti.

Per quanto riguarda le responsabilità dirette dei preposti, nell'ambito dell'impiego pubblico, debbono ritenersi come tali coloro che rivestono le funzioni di capo di un ufficio o di una specifica unità (come il personale di solito inquadrato nel settimo livello).

Una volta determinati i soggetti cui ricondurre gli obblighi di sicurezza e quindi i soggetti imputabili, andranno esaminate le fattispecie legali in tema di responsabilità nel campo della sicurezza del lavoro.

Partiremo dalla Costituzione che ci fornisce il principio base con l'articolo 41 – 2° comma che così afferma:

***“L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”.***

Si afferma così un limite all'iniziativa privata in nome della sicurezza e della dignità umana.

Conforme appare il codice civile, che in maniera più dettagliata, all'articolo 2087, prevede che:

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

Questa norma avendo un carattere generale è in grado di comprendere tutte le situazioni eventualmente non previste dalle specifiche normative che impongono obblighi di sicurezza in favore dei lavoratori.

Lo ribadisce anche la Corte di Cassazione ([Cassazione civile, sez. lav., 20 agosto 2003, n. 12253](#)).

***“La responsabilità dell'imprenditore per la mancata adozione delle misure idonee a tutelare l'integrità fisica del lavoratore discende sia da norme specifiche, sia dalla norma di ordine generale dell'art. 2087, c.c., che impone all'imprenditore l'obbligo di adottare nell'esercizio dell'impresa tutte quelle misure che, secondo la particolarità del lavoro svolto dai dipendenti, si rendano necessarie a tutelarne l'integrità fisica; l'eventuale condotta colposa del dipendente può comportare l'esonero totale del datore di lavoro da responsabilità solo quando presenti il carattere dell'abnormità ed eccezionalità, così da porsi come causa esclusiva dell'evento, e, in difetto di tali caratteri, il comportamento colposo del lavoratore - che può sussistere anche qualora l'imprenditore non abbia adottato le misure antinfortunistiche del caso - può soltanto comportare la riduzione, in misura proporzionale, del risarcimento del danno”.***

Ne deriva che l'articolo 2087 impone ogni tipo di cautela utile.

Ma anche il diritto penale si è interessato delle fattispecie relative alle situazioni di pericolo sul lavoro mediante gli articoli 437 e 451 che riguardano la rimozione o l'omissione dolosa di cautele atte e a prevenire gli infortuni sul lavoro.

Si tratta di reati definiti di pericolo presunto, in quanto atti di per sé a costituire una situazione contraria alla legge che non ha bisogno di essere dimostrata caso per caso.

L'articolo 437 vuole evitare l'infortunio sul lavoro e l'articolo 451 invece punisce condotte che possono aggravare una situazione di infortunio che già si è verificato.

Articolo 437 CODICE PENALE (rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro).

***“Chiunque omette di collocare impianti, apparecchi o segnali destinati a prevenire disastri o infortuni sul lavoro, ovvero li rimuove o li danneggia, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni.***

***Se dal fatto deriva un disastro o un infortunio, la pena è della reclusione da tre a dieci anni.”***

Il successivo articolo 451 del codice penale stabilisce invece:

***“Omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro.***

***[1]. 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, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa da 103 euro a 516 euro.”***

Le condotte specifiche attinenti alla sicurezza, alla prevenzione ed all'organizzazione del lavoro sicuro sono invece contenute nel testo fondamentale dato dal DECRETO LEGISLATIVO 19 SETTEMBRE 1994 n. 626.

Trattasi di un testo normativo fondamentale, introdotto nella legislazione italiana a seguito di numerose e precedenti direttive comunitarie che imponevano agli stati precise norme in tema di sicurezza.

La legge in questione non si limita, come le precedenti, ad imporre delle prescrizioni di natura tecnica, ma coinvolge l'intera struttura aziendale per programmare e gestire la prevenzione e la sicurezza.

Il testo di legge si compone di diverse parti nelle quali il tema sicurezza è imposto e sviluppato a tutto campo.

Molto importante se non fondamentale è la parte generale con l'articolo 1 che illustra il campo di applicazione della normativa in tema di sicurezza sul lavoro che trova, per espressa disposizione di legge, applicazione totale anche nei confronti delle forze armate e di quelle di polizia, seppure con l'intervento delle disposizioni amministrative ministeriali tese ad adattare il testo di legge a questi particolari settori.

Lo stesso articolo 1 precisa un principio nuovo e molto importante, in base al quale IL DATORE DI LAVORO NON PUO' DELEGARE GLI OBBLIGHI BASILARI DELLA SICUREZZA che come vedremo sono la valutazione del rischio ed il conseguente piano di prevenzione, oltre che la nomina delle figure chiave in tema di sicurezza che di seguito esamineremo.

Il successivo articolo 2 (definizioni) individua i soggetti attivi e passivi della sicurezza, dando così certezza e destinatari al quadro giuridico.

Il primo soggetto identificato è il lavoratore. Notiamo che come tale viene definito non solo il lavoratore subordinato, ma anche il socio di cooperativa e coloro che prestano la loro opera in fase di istruzione come borsisti, partecipanti a corsi.

Anche la definizione di datore di lavoro appare ampliata e finalizzata allo scopo di protezione totale voluto dalla legge.

Vi compare non solo il datore di lavoro formalmente titolare del rapporto contrattuale, ma anche i soggetti che in ambito aziendale abbiano la responsabilità dell'impresa ed ampi poteri gestionali e decisionali. Nelle Pubbliche amministrazioni detti soggetti corrispondono ai dirigenti ed ai funzionari.

E' definita successivamente la figura del medico competente. Si tratta di una figura chiave in grado di fornire il supporto tecnico e scientifico agli obblighi che ricadono sul datore di lavoro. Per tale motivo la legge prevede che il medico competente debba possedere dei requisiti consistenti o nella specializzazione in medicina del lavoro o nella docenza universitaria in tale materia. Esso, come vedremo può essere un dipendente dell'imprenditore, un libero professionista, o un dipendente di ente pubblico.

Ulteriore figura cardine è quella del responsabile del servizio di prevenzione e sicurezza. E' anche questa una figura di supporto tecnico agli obblighi del datore di lavoro. Trattasi di persona la cui scelta compete al datore di lavoro e che deve essere in possesso di specifici requisiti, capacità e attitudini.

Ultima, ma non meno importante, la figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. Essa funge in qualche modo da contraddittore o controllore dell'operato del datore di lavoro, in quanto rappresenta l'interesse dei soggetti lavoratori interessati alla tutela.

COME NOTATO LA SICUREZZA IN AZIENDA E' FONDATA SULLE PRECISE RESPONSABILITA' E SUGLI SPECIFICI RUOLI DI FIGURE BEN IDENTIFICATE DALLA LEGGE. E' quindi individuato, successivamente, con l'articolo 3 del DLGS 626/94, sempre nell'ambito della definizione generale di operatività della legge, il nucleo fondamentale dell'attività di tutela dato dalla VALUTAZIONE DEI RISCHI e della conseguente PROGRAMMAZIONE DELLA PREVENZIONE.

Gli obblighi conseguenti sono subito dopo, individuati dal successivo articolo 4 (obblighi del datore di lavoro, del dirigente e del preposto) dove questi obblighi già definiti in maniera generale, trovano specifica prescrizione e si impone al datore di lavoro la compilazione di APPOSITA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE DEI RISCHI – APPOSITA INDIVIDUAZIONE ED INDICAZIONE DELLE NORME DI PREVENZIONE OPPORTUNE – LA STESURA DI APPOSITO DOCUMENTO CONTENENTE IL PROGRAMMA DI PREVENZIONE.

E' chiara la funzione di queste prescrizioni, in caso di infortunio non sarà difficile individuare eventuali responsabilità, qualora i rischi siano stati individuati, ma non affrontati, o addirittura qualora non si sia provveduto neppure alla loro individuazione.

#### ECCEZIONI PER LE MEDIE E PICCOLE AZIENDE

Se non risultano effettuare attività tipicamente rischiose le aziende piccole e medie sono ammesse a procedure semplificate definite con decreto del ministero del lavoro.

Le aziende familiari e quelle sino a 10 addetti possono autocertificare l'adempimento degli obblighi relativi alla valutazione del rischio e non abbisognano della redazione del piano di sicurezza e del servizio di prevenzione e protezione.

Una legge con portata totale in tema di sicurezza impone obblighi davvero a tutte le parti del rapporto di lavoro ed infatti, l'articolo 5 prevede specifici obblighi anche per i lavoratori, i quali sono tenuti non solo a rispettare le direttive del datore di lavoro in tema di sicurezza, ma anche a rendersi parte attiva nell'attività di prevenzione e segnalazione. Ciò significa che talora anche il lavoratore può divenire parte responsabile dell'infortunio sul lavoro.

Obblighi di sicurezza incombono anche sui progettisti, sui fabbricanti, sui fornitori e gli installatori dei macchinari destinati ai luoghi di lavoro. Lo afferma l'articolo 6 della legge 626/94.

Ciò significa che, in caso di infortunio sul lavoro, la responsabilità può essere fatta risalire anche al costruttore di un macchinario che funzionando male, abbia causato l'infortunio.

Non è poi sufficiente che l'azienda datore di lavoro, abbia incaricato altri dell'esecuzione dell'opera, perché ne può rispondere comunque, allorquando non abbia adeguatamente selezionato il soggetto appaltatore dei lavori.

Per tale motivo, l'articolo 7 della legge 626/94, impone specifici obblighi che ricadono sull'appaltante e gli impongono di verificare, presso la camera di commercio, la consistenza della ditta appaltatrice e di collaborare con la stessa, nei limiti delle proprie competenze, ad attuare la sicurezza sul lavoro.

La materia della sicurezza negli appalti è però un tema molto complesso che ha dato luogo a successivi interventi legislativi.

Anche in questo caso, numerosi interventi della legislazione comunitaria hanno indotto il nostro paese ad introdurre specifiche normative tra cui la principale risulta la legge 494/96 e successive modifiche, le quali in relazione ai cantieri edili nell'ambito dei quali si verifica la maggior parte di infortuni sul lavoro, ha introdotto tutta una serie di obblighi e previsioni che nello spirito della 626/94, introducono in maniera specifica, l'obbligo di programmare la sicurezza anche nella fase di progettazione degli appalti di opere edili e di individuare figure precise di soggetti responsabili come il committente, il direttore dei lavori, il coordinatore nella fase di progettazione e quello nella fase di esecuzione.

Tornando alla legge 626/94, toccherà ora individuare quelli che sono i soggetti e le strutture incaricate dalla legge a vigilare sulla sicurezza in azienda.

Dopo il ruolo fondamentale del datore di lavoro che, non dimentichiamo, è personalmente responsabile senza potere di delega alcuna della individuazione della situazioni di rischio, un ruolo davvero importante compete al SERVIZIO DI PREVENZIONE E PROTEZIONE.

Il datore di lavoro è tenuto ad organizzare, nell'ambito dell'azienda, questo servizio con personale interno o esterno, individuando persone con adeguata capacità. Le regole sono indicate in dettaglio dall'articolo 8 DLGS 626/94.

Il servizio di prevenzione e protezione deve monitorare continuamente i fattori e le situazioni di rischio, elaborare misure di prevenzione, curare la formazione e l'informazione in azienda in tema di sicurezza (vedi articolo 8 – 9 DLGS 165/2001).

Esso deve altresì promuovere le periodiche riunioni per la prevenzione e la protezione dai rischi (articolo 11 DLGS 626/94).

Riunione obbligatoria almeno annualmente per le aziende con più di 15 dipendenti.

Ulteriore figura basilare per l'osservanza degli obblighi di sicurezza e prevenzione è quella del MEDICO COMPETENTE (articolo 17 DLGS 626/94) figura deputata a collaborare con il datore di lavoro nella prevenzione e protezione dai rischi.

La legge incarica questa figura professionale di effettuare gli accertamenti sanitari all'atto dell'assunzione e nei casi di rischio valutato o segnalato, di istituire ed aggiornare la cartella sanitaria per i lavoratori ritenuti a rischio.

Il medico competente può essere un dipendente dell'azienda, un libero professionista, o un dipendente pubblico.

Egli deve possedere idonea specializzazione nella medicina del lavoro o possedere la docenza in tale materia.

La tutela della sicurezza avviene però anche in contraddittorio o perlomeno, mediante la partecipazione dei lavoratori quali soggetto collettivo, e la legge infatti, con l'articolo 18, istituisce la figura del RAPPRESENTANTE PER LA SICUREZZA.

Per la sua individuazione, stabilisce la legge che nelle aziende sino a 15 dipendenti, esso è eletto direttamente dai lavoratori, oltre quei limiti egli è invece individuato dalle strutture sindacali aziendali.

Trattasi di una figura con molte attribuzioni e che fruisce delle tutele e garanzie stabilite per i rappresentanti sindacali.

L'articolo 19 del DLGS 626/94 ne individua le facoltà ed a titolo esemplificativo è consentito al rappresentante per la sicurezza di accedere ai luoghi di lavoro, egli inoltre deve essere consultato nelle scelte più importanti che coinvolgono la sicurezza e può promuovere anche azioni innanzi alle autorità per la tutela della medesima.

Gli obblighi del datore di lavoro connessi alla legge 626/94 prevedono inoltre l'apprestamento di strutture e misure stabili per l'evacuazione e la prevenzione nel caso di incendi e gravi disastri con apposite squadre individuate preventivamente e mediante strutture di pronto soccorso. (articolo 12 e seguenti DLGS 626/94).

Un ulteriore obbligo che la legge 626/94 impone, in maniera prioritaria, è quello di fornire ai lavoratori la necessaria formazione ed informazione in tema di sicurezza sul lavoro (articolo 21 DLGS 626/94).

Pertanto l'avvio di un'azione penale per fattispecie collegate alla sicurezza sul lavoro presuppone:

1. Un attenta analisi della struttura aziendale per verificare la suddivisione dei compiti, i poteri, l'esistenza di deleghe.
2. Una puntuale ricostruzione dell'organizzazione del lavoro per verificare da un lato, l'idoneità dell'organizzazione a favorire la prevenzione dei sinistri (verifica di elementi di confusione di ruoli, vuoti di potere, aspetti critici), e dall'altro per capire in concreto le attribuzioni dei soggetti responsabili (verificando poteri, disponibilità di spesa, preparazione professionale, attitudine).
3. L'esame degli adempimenti previsti dalla legge 626/94, verificando i documenti programmatici di rilevazione dei rischi e di programmazione della prevenzione. In tale ambito andrebbero effettuate le debite ricognizioni, per conoscere la situazione generale della sicurezza da parte del servizio di prevenzione e protezione, sentendo in merito anche il rappresentante dei lavoratori.

4. Contestualmente o successivamente, andrebbe introdotto l'esame del fatto, acquisendo documentazione esistente ed indicata dalle parti nei passaggi precedenti di cui ad 1.2.3, disponendo opportune perizie e ricostruzione dei fatti, cosicché da sentire le persone informate dei fatti ed i testi solo con la necessaria documentazione di riferimento.

Nel caso pratico questo studio si è occupato della difesa penale di un funzionario dell'ente porto di Trieste imputato di omicidio colposo a seguito del rovesciamento di una gru mobile che aveva causato il decesso del conducente che si trovava a bordo.

Il predetto funzionario era imputato assieme ad alcuni colleghi, in quanto, all'epoca, responsabile dell'ufficio sicurezza del porto.

Egli era imputato di aver causato la morte di un lavoratore dovuta al ribaltamento del mezzo che procedeva a velocità sostenuta e comunque non consentita dalle norme interne, in quanto nell'apprestare i corsi per il personale, non aveva tenuto conto della categoria cui apparteneva il lavoratore deceduto.

Altri colleghi erano imputati invece di non aver opportunamente organizzato corsi ed istruzione al personale addetto a tali mezzi, e di non avere istituito precise competenze e funzioni di controllo nello specifico settore operativo.

L'imputato era sentito presso la locale procura in qualità di persona sottoposta ad indagini.

Nel corso dell'interrogatorio gli veniva richiesto:

1. Di chiarire la propria posizione professionale nell'ambito dell'organizzazione portuale.
2. Di chiarire se allo stesso competessero incarichi di ispezione e sorveglianza nell'ambito di lavoro dove operavano i mezzi di sollevamento.
3. Di specificare quale ufficio ebbe a promuovere i corsi di formazione per il personale.
4. Gli fu altresì richiesto se nell'ambito portuale esistesse un servizio ispettivo con compiti di prevenzione e sicurezza.
5. Venne quindi interrogato in merito alle riunioni dell'apposita commissione di sicurezza insediata nell'ambito portuale, per verificare se qualche lavoratore avesse segnalato anomalie e problemi relative ai mezzi di sollevamento e ai loro limiti di velocità.
6. Erano quindi interrogati alcuni colleghi di lavoro del defunto, ai quali in sede di sommarie informazioni di PG, era chiesto in particolare quale fossero le procedure per l'assunzione e la formazione del personale addetto ai mezzi sollevamento e se gli stessi avessero frequentato corsi o effettuato prove pratiche.
7. Era immediatamente acquisita una relazione interna effettuata dall'ente porto immediatamente dopo l'incidente con il sopralluogo di alcuni funzionari.
8. In data 17.5.95, l'Unità sanitaria locale effettuava apposita ispezione sul mezzo incidentato, verificando l'assenza di tachimetri che tra l'altro risultavano ordinati, ma non ancora pervenuti.
9. Un'approfondita indagine tecnica era effettuata pure in data 12.1.95, dalla ditta tedesca che aveva prodotto e fornito il sollevatore, anche tale documentazione era acquisita dalla procura.
10. Era inoltre incaricato il dipartimento di energetica, presso l'Università degli Studi di Trieste, di effettuare delle verifiche e prove in merito al comportamento dinamico dei trasportatori del tipo di quello incidentato.
11. Erano acquisiti i documenti concernenti l'organizzazione aziendale tra cui l'organigramma e diverse delibere concernenti l'inquadramento e le attribuzioni dei singoli dipendenti.
12. Era acquisita, altresì, apposita delibera relativa alla disciplina del trasporto a mezzo sollevatore che imponeva al personale addetto il possesso di abilitazione e dove erano date istruzioni circa le operazioni da svolgersi con i predetti mezzi e le relative modalità.
13. Era altresì acquisita apposita disposizione di servizio concernente l'organizzazione della sicurezza ed un manuale – regolamento per la prevenzione degli infortuni in ambito portuale.