

**Il dirigente come datore di lavoro
L'individuazione da parte del Ministero
Le norme generali del D.Lgs. 81/08***

di Franco Cassano

presidente della Corte d'appello di Bari

1. Il d.lgs. n. 81/2008, Testo Unico in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro

La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro trovano il loro fondamento nel principio sancito dall'art. 32 della Costituzione, che struttura il diritto alla salute, alla sicurezza e all'integrità fisica come un diritto fondamentale dell'individuo. Si tratta dell'unica disposizione che utilizza l'aggettivo "fondamentale", in un testo, la costituzione, che spesso usa il termine «inviolabile». Il diritto è riconosciuto ad ogni individuo, che si sia cittadino italiano, straniero, apolide, regolare o clandestino, senza alcuna discriminazione; e la norma chiarisce essere interesse della collettività che lo Stato tuteli la salute della popolazione, salvaguardandola da epidemie, pandemie e da ogni altra fonte di pericolo. Da qui la necessità di prestare attenzione a principi come lo sviluppo sostenibile, la prevenzione ambientale, il risarcimento da parte di chi crea un danno all'ambiente o alla salute, e la sistemazione dei danni già causati.

In ambito lavorativo, l'art. 2087 c.c., dispone che il datore di lavoro deve «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». Tale articolo nel corso del tempo ha assunto il ruolo cardine di norma che tutela la sicurezza sul luogo del lavoro, disciplinando l'obbligo di sicurezza, e mostrandosi versatile ai cambiamenti della realtà socioeconomica.

L'art. 2087 c.c., integrato dalle disposizioni del Testo Unico sulla sicurezza, pone il lavoratore come soggetto da tutelare e come soggetto passivo degli obblighi di prevenzione. Sussiste, cioè, un'obbligazione di garanzia in capo al datore di lavoro, con riguardo alla salute e alla sicurezza dei lavoratori, ma, al contempo, un dovere dei prestatori di lavoro di prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro, su cui ricadono gli effetti delle sue azioni o omissioni, conformemente alla sua formazione, alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore di lavoro¹. Si dice trattarsi, per il datore di lavoro, di un'obbligazione di risultato, a contenuto aperto.

Il Decreto Legislativo n. 81 del 9 aprile 2008, noto anche come Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro, recepisce una serie di direttive europee rispondendo agli obblighi stabiliti a

* Relazione tenuta al corso per magistrati neodirettivi e neo-semidirettivi, Roma, Corte di Cassazione, 22 ottobre 2025.

¹ Ai sensi dell'art. 20 d.lgs. n. 81/08, che riproduce quasi integralmente il contenuto delle disposizioni già contenute all'art. 5 del d.lgs. n. 626/94, integrandolo ed ampliandolo, i lavoratori devono osservare le disposizioni e le istruzioni impartite dal datore di lavoro, dai dirigenti e dai preposti per garantire una completa protezione collettiva e individuale; utilizzare correttamente i macchinari, le apparecchiature, gli utensili, le sostanze e i preparati pericolosi, i mezzi di trasporto e le altre attrezzature di lavoro, nonché i dispositivi di sicurezza; utilizzare in modo appropriato i dispositivi di protezione individuale messi a loro disposizione; segnalare immediatamente al datore di lavoro, al dirigente o al preposto le deficienze dei mezzi e dei dispositivi di cui utilizzati nello svolgimento dell'attività lavorativa, nonché le altre eventuali condizioni di pericolo di cui vengono a conoscenza, adoperandosi direttamente, in caso di urgenza, nell'ambito delle loro competenze e possibilità, per eliminare o ridurre tali deficienze o pericoli, dandone notizia al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza; non rimuovere o modificare senza autorizzazione i dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo; non compiere di propria iniziativa operazioni o manovre che non sono di loro competenza ovvero che possono compromettere la sicurezza propria o di altri lavoratori; sottoporsi ai controlli sanitari previsti nei loro confronti; contribuire, insieme al datore di lavoro, ai dirigenti, ai preposti, all'adempimento di tutti gli obblighi imposti dall'autorità competente o comunque necessari per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori durante il lavoro.

livello comunitario²; contiene tutta una serie di prescrizioni da seguire per garantire corretti livelli di sicurezza e di salute dei lavoratori da parte del datore di lavoro; disciplina l'uso delle attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuale, la segnaletica di salute e sicurezza sul lavoro da utilizzare, la corretta movimentazione manuale dei carichi, il corretto utilizzo delle sostanze pericolose ed esplosive; definisce i criteri per la corretta analisi e valutazione dei rischi; infine, contiene le disposizioni in materia penale e di procedura penale. Si compone di ben 306 articoli e di 51 allegati, e si applica a tutte le organizzazioni di lavoro, sia private sia pubbliche.

La struttura organizzativa del Testo Unico sulla Sicurezza nei Luoghi di Lavoro prevede quindi l'individuazione dei soggetti responsabili; la descrizione delle misure gestionali e degli adeguamenti tecnici (valutazione dei rischi etc.) necessari per ridurre i rischi lavorativi; la specifica delle ammende applicate in caso di inadempienza.

2. L'individuazione del datore di lavoro secondo il d.lgs. n. 81/2008

La principale figura tra i soggetti aventi responsabilità è il «datore di lavoro», la cui definizione è data dall'art. 2, lett. b, del D.lgs. 81/08: è «b) "datore di lavoro": il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore 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. Nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165³, per datore di lavoro si intende 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».

Il datore di lavoro è il principale responsabile dell'attuazione delle prescrizioni sulla sicurezza, essendo colui che – secondo il d.lgs. n. 81/08 - esercita i poteri decisionali e di spesa. Spetta dunque a lui organizzare i processi lavorativi, affidare le responsabilità in base alle competenze; ed è suo compito organizzare e gestire la sicurezza, in modo da ridurre i rischi, evitare gli infortuni e non pregiudicare la salute dei lavoratori (evitando in concreto l'insorgenza di malattie professionali o tecnopatie)⁴.

Egli è dunque titolare di una posizione di garanzia, come tale molto "severa"⁵. Nel grado di prossimità

² <https://osha.europa.eu/it/safety-and-health-legislation/european-directives>

³ Secondo l'art. 1, co. 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche): «Art. 1 (Finalità ed ambito di applicazione) ... 2. Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300».

⁴ La costante giurisprudenza della Corte di Cassazione ha chiarito che, nelle società di capitali, gli obblighi inerenti alla prevenzione degli infortuni posti dalla legge a carico del datore di lavoro gravano indistintamente su tutti i componenti del consiglio di amministrazione, salvo il caso di delega validamente conferita della posizione di garanzia: *ex plurimis*, Cass. pen., Sez. 3, 16 giugno 2025, n. 22584.

⁵ Cass. pen., sez. fer., 6/8/2020, n. 23947: «Pur non configurando un'ipotesi di responsabilità oggettiva, la responsabilità dell'imprenditore ex art. 2087 c.c. non è, tuttavia, circoscritta alla violazione di regole d'esperienza o di regole tecniche preesistenti e collaudate, sanzionando anche, alla luce delle garanzie costituzionali del lavoratore, l'omessa predisposizione di tutte le misure e cautele atte a preservare l'integrità psicofisica del lavoratore nel luogo di lavoro, tenuto conto della concreta realtà aziendale e della maggiore o minore possibilità di indagare sull'esistenza di fattori di rischio in un determinato momento storico». «Il datore di lavoro è sempre responsabile dell'infortunio occorso al lavoratore, sia quando ometta di adottare le idonee misure protettive, sia quando non accerti e vigili che di queste misure venga fatto effettivamente uso da parte del dipendente. Non conta un eventuale concorso di colpa del lavoratore, la cui condotta può comportare

del garante al rischio da gestire risiede la rimproverabilità dei soggetti, derivandone, altrimenti, sempre e solo, una responsabilità dell'organo di vertice quale "responsabilità di posizione". In tal senso, al datore di lavoro dovrebbe competere la gestione di quel rischio propriamente organizzativo generale, al dirigente quello intermedio e ai preposti e ai lavoratori quello operativo, dal che il singolo infortunio dovrebbe configurarsi quale responsabilità dell'uno o dell'altro in base al tipo di attività svolta e al tipo di rischio governabile. Tale orientamento è stato confermato dalle Sezioni Unite *ThyssenKrupp*, le quali identificano la figura del garante alla stregua di un gestore del rischio: «Il contesto della sicurezza del lavoro fa emergere con particolare chiarezza la centralità dell'idea di rischio: tutto il sistema è conformato per governare l'immane rischio, gli indicibili pericoli, connessi al fatto che l'uomo si fa ingranaggio fragile di un apparato gravido di pericoli. Il rischio è categorialmente unico ma, naturalmente, si declina concretamente in diverse guise in relazione alle differenti situazioni lavorative. Dunque, esistono diverse aree di rischio e, parallelamente, distinte sfere di responsabilità che quel rischio sono chiamate a governare. Soprattutto nei contesti lavorativi più complessi, si è frequentemente in presenza di differenziate figure di soggetti investiti di ruoli gestionali autonomi a diversi livelli degli apparati; ed anche con riguardo alle diverse manifestazioni del rischio. Ciò suggerisce che in molti casi occorre configurare già sul piano dell'imputazione oggettiva, distinte sfere di responsabilità gestionale, separando le une dalle altre. Esse conformano e limitano l'imputazione penale dell'evento al soggetto che viene ritenuto "gestore" del rischio. Allora, si può dire in breve, garante è il soggetto che gestisce il rischio» (Cass., sez. un. pen., n. 38343/2014). Inoltre, la giurisprudenza di legittimità ha più volte precisato che, nell'ipotesi in cui i titolari della posizione di garanzia siano più di uno, ciascun garante risulta per intero destinatario dell'obbligo di impedire l'evento, fino a che non si esaurisca il rapporto che ha legittimato la costituzione della singola posizione di garanzia⁶.

Più di recente, si accentua la prevedibilità dell'evento intesa come "dominabilità umana del fattore causale". Il datore di lavoro non può avere, come si riteneva in passato, un obbligo di vigilanza assoluta rispetto al lavoratore, «ma una volta che ha fornito tutti i mezzi idonei alla prevenzione ed ha adempiuto a tutte le obbligazioni proprie della sua posizione di garanzia, egli non risponderà dell'evento derivante da una condotta imprevedibilmente colposa del lavoratore» (così, Cass. pen., sez. IV, 16 maggio 2024, n. 22039)⁷.

Traducendo tutto ciò in termini penalistici, va detto che il datore di lavoro, in ipotesi di lesioni o morte del lavoratore sul luogo di lavoro, può esserne chiamato a rispondere anche a titolo di colpa, sia generica che specifica, ex articolo 43 c.p. se «l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per l'inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline». Quindi, è necessario che il datore adotti tutte quelle misure antinfortunistiche e le precauzioni previste dal lavoratore per far sì che un eventuale evento lesivo rientri nel limite del "rischio consentito".

Nelle organizzazioni private, a partire dal 2008, con specifico riferimento ai ruoli di datore di lavoro, dirigente e preposto, l'introduzione dell'articolo 299 T.U. ha codificato il principio di effettività, di

l'esonero totale dell'imprenditore da ogni responsabilità solo quando presenti i caratteri dell'abnormità, inopinabilità ed esorbitanza rispetto al procedimento lavorativo ed alle direttive ricevute, così da porsi come causa esclusiva dell'evento»: così, tra le tante, Cass. civ., sez. lav., 25 novembre 2019, n. 30679. Cass. pen., sez. IV, 18 settembre 2020, n. 26618 precisa che: «In tema di sicurezza sul lavoro e normativa antinfortunistica, la condotta colposa del lavoratore può considerarsi abnorme e idonea ad escludere il nesso di causalità tra la condotta del datore di lavoro e l'evento lesivo laddove abbia attivato un rischio eccentrico o esorbitante la sfera di rischio governata dal soggetto titolare della posizione di garanzia».

⁶ La critica principale che viene mossa alla "moltiplicazione" dei soggetti in concreto preposti alla gestione del rischio infortunistico è che essa pare porsi in contrasto con il principio garantista della calcolabilità delle conseguenze penali delle proprie azioni e, dunque, del principio della personalità della responsabilità penale: cfr. D. MICHELETTI, *La posizione di garanzia nel diritto penale del lavoro*, in *Riv. Trim. dir. Pen. Econ.*, 2011, 174.

⁷ La dottrina penalistica più recente fa riferimento al c.d. criterio di imputazione oggettiva dell'evento nei reati colposi, quale criterio che, pur riconoscendo il principio *nullum crimen sine culpa*, non è sinonimo di dolo o colpa, ma implica il c.d. *nesso di rischio*, che si «colloca trasversalmente a cavallo tra l'elemento oggettivo e quello soggettivo»: così, in particolare, M. DONINI, *Imputazione oggettiva dell'evento. Nesso di rischio e responsabilità per fatto proprio*, Torino, 2006. Cfr., D. PULITANÒ, *Diritto penale. Parte generale*, Torino, 2005, 227.

conio giurisprudenziale. Infatti, l'art. 299 del d.lgs. n. 81/08 prevede che: «le posizioni di garanzia relative ai soggetti di cui all'articolo 2, co. 1, lett. b), d) ed e) [datore di lavoro, dirigente e preposto, n.d.r.] gravano altresì su colui il quale, pur sprovvisto di regolare investitura, eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti a ciascuno dei soggetti ivi definiti».

La Cassazione ha quindi chiarito che se è «vero che, secondo un risalente e consolidato insegnamento giurisprudenziale, peraltro oggi codificato dall'art. 299, d.lgs. n. 81 del 2008, la individuazione dei destinatari degli obblighi posti dalle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro e sull'igiene del lavoro deve fondarsi non già sulla qualifica rivestita bensì sulle funzioni in concreto esercitate, che prevalgono, quindi, rispetto alla carica attribuita al soggetto (ossia alla sua funzione formale) (Sez. U, n. 9874 del 01/07/1992, Giuliani, Rv. 191185), è altrettanto vero che l'art. 299, cit., attribuisce tale responsabilità in via concorrente (e non esclusiva) a chi, pur sprovvisto di regolare investitura, eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti al datore di lavoro, non escludendo in alcun modo quella di quest'ultimo (il datore di lavoro cioè)». Per converso, si è rimarcato essere «noto che in materia prevenzionistica, il datore di lavoro, titolare degli obblighi prevenzionistici, va individuato sia in colui che risulta parte in senso formale del contratto di lavoro sia nel soggetto che di fatto assume i poteri tipici della figura datoriale [...oggi d.lgs. n. 81 del 2008, art. 2, lett. b); ed inoltre il d.lgs. n. 81 del 2008, art. 299]». Pertanto, «ne consegue che l'individuazione di un datore di lavoro "formale" non si pone in contrapposizione con l'eventualità dell'esistenza anche di un datore di lavoro di fatto; sicché affermare l'esistenza di un datore di lavoro sulla scorta di quanto emerge da documenti... non può valere ad escludere che tale ruolo fosse stato in concreto assunto anche dal G.» (Cass. pen., Sez. IV, 16 febbraio 2015, n. 6723).

3. Il datore di lavoro nella pubblica amministrazione

L'attuale definizione del datore di lavoro pubblico ai fini della sicurezza segna dunque il definitivo passaggio da una concezione formalistica della qualifica di datore di lavoro, incentrata sul profilo, di stampo civilistico, della titolarità del rapporto di lavoro, ad una sostanziale, fondata sull'effettività dei poteri decisionali e di spesa attribuiti al soggetto investito della responsabilità della gestione dell'ente o di una sua autonoma unità funzionale. Da ciò si è dedotta la possibilità della coesistenza, all'interno di uno stesso ente, privato o pubblico, di un datore di lavoro inteso in senso civilistico – identificabile anche con l'organo di vertice – e di un datore di lavoro per la sicurezza, individuato nel settore pubblico dall'organo di direzione politica nel dirigente o nel funzionario preposto ad un ufficio, investito della gestione dell'organizzazione funzionale dell'ente e dei rapporti di lavoro e perciò dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa⁸.

Nelle amministrazioni pubbliche spetta quindi agli organi di direzione politica procedere all'individuazione dei soggetti cui attribuire la qualità di datore di lavoro, con la conseguenza che, in mancanza di tale individuazione, permane in capo ai suddetti organi quella qualità, anche ai fini dell'eventuale responsabilità per la violazione della normativa antinfortunistica (cfr., Cass. pen., Sez. 3, 18 luglio 2024, n. 29105; Cass. pen., Sez. 4, 20 aprile 2018, n. Cesini, Rv. 274263; Cass. pen., Sez. 4, 7 giugno 2016, n. 30557, Carfi, Rv. 267688; Cass. pen., Sez. 4, 23 aprile 2013, n. 35295, Bendotti, Rv. 256398). Inoltre, l'attribuzione della qualità di datore di lavoro a un dirigente o a un funzionario da parte dell'organo di vertice deve essere espressa, e accompagnata dal conferimento dei poteri decisionali e di spesa, con la conseguenza che, in mancanza di tale indicazione espressa e del conferimento dei necessari poteri, la qualità di datore di lavoro permane in capo all'organo di direzione politica della singola amministrazione (Cass. pen., Sez. 4, 20 aprile 2018, n. 43829, Cesini, Rv. 274263, cit.). La dottrina ha poi chiarito che l'atto di individuazione del datore di lavoro per la sicurezza rientra tra gli atti di *alta amministrazione*, adottabili dagli organi di vertice in relazione agli interventi strutturali sull'ente (art. 2, co. 1, d.lgs. n. 165/2001) e che lo stesso non è assimilabile alla delega di funzioni ex art. 16 d.lgs. n. 81/2008, perché, a differenza di questa, istituisce il datore

⁸ In tal senso POLIMENI, *La nozione di datore di lavoro nella pubblica amministrazione ai fini della sicurezza e della prevenzione degli infortuni nel d.lgs. n. 626/96*, nota a Cass. pen., Sez. III, n. 6804 dell'11/1/2002, in *Lav. nelle p.a.*, 2003, 1, 76 ss., MONEA, PA, *la sicurezza sul lavoro riparte dall'organizzazione. Il modello gestionale deve recepire le indicazioni della norma*, in *Il Sole 24 Ore*, 2008, 7/8.

di lavoro per la sicurezza quale garante a titolo originario⁹ dei beni fondamentali della salute e della sicurezza dei lavoratori e trasferisce tutti i poteri ad esso attribuiti, anche quelli non delegabili¹⁰.

La giurisprudenza di legittimità successiva al 2008 appare comunque divisa in ordine all'ambito funzionale dell'atto d'individuazione. Infatti, mentre in alcune pronunce si afferma che, nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, l'individuazione da parte dell'organo di vertice è atto indispensabile per conferire la qualità di datore di lavoro per la sicurezza sia al dirigente dotato di poteri di gestione che al funzionario preposto ad un ufficio dotato di autonomia gestionale, i quali, perciò, entrambi, devono essere dotati di autonomi poteri decisionali e di spesa, venendo in essere, altrimenti, la responsabilità sussidiaria per inadempienza organizzativa dell'organo di direzione politica, in altre si afferma che, nelle pubbliche amministrazioni, ai fini della normativa sulla sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, per datore di lavoro si intende il dirigente al quale spettano poteri gestionali, decisionali e di spesa, a prescindere da uno specifico atto d'individuazione da parte dell'organo di direzione politica¹¹; atto, invece, ritenuto necessario, ai fini dell'esclusione della responsabilità sussidiaria di tale organo, solo nell'ipotesi del funzionario preposto ad un ufficio dotato di autonomia gestionale.

In ogni caso, anche nella pubblica amministrazione il datore di lavoro, per un verso, deve attivarsi positivamente per organizzare le attività lavorative in modo sicuro, assicurando l'adozione delle doverose misure tecniche ed organizzative per ridurre al minimo i rischi connessi all'attività lavorativa, e, per altro verso, ha l'obbligo di accertarsi del rispetto dei presidi antinfortunistici, vigilando a che le condizioni di sicurezza siano mantenute per tutto il tempo in cui l'opera è prestata (si come specificato dall'art. 18, co. 3 *bis*, del d.lgs. n. 81/2008, introdotto dal d.lgs. n. 106/2009, che ha espressamente sancito il dovere del datore di lavoro e del dirigente di assolvere, oltre agli obblighi propri, anche a quelli di vigilanza sull'adempimento degli obblighi propri dei preposti (art. 19), dei lavoratori (art. 20), dei progettisti (art. 22), dei fabbricanti e dei fornitori (art. 23), degli installatori (art. 24) e del medico competente (art. 25).

Ad onta della rimarcata assimilazione degli obblighi datoriali nel settore pubblico e in quello privato, non si è però mancato di evidenziare che, nell'ipotesi di attività amministrativa della P.A., svolta dagli uffici pubblici ai sensi dell'art. 97 Cost., difetta qualsivoglia ricerca di profitto o di lucro, venendo in rilievo l'esercizio di funzioni o di servizi pubblici, nel cotesto di una organizzazione burocratica di diritto pubblico, ispirata ai principi di legalità, imparzialità e buon andamento, sottoposta a precisi vincoli gestionali e di spesa pubblica. Lo Stato e gli enti pubblici autarchici (o istituzionali) non sono tenuti per legge a disporre di mezzi illimitati per esercitare i poteri attribuiti, sussistendo forti condizionamenti della finanza pubblica, derivanti dai principi della legalità dell'imposizione (art. 23 Cost.) e della parametrizzazione del prelievo fiscale alla capacità contributiva dei consociati (art. 53 Cost.), nonché dal vincolo della necessaria copertura della spesa a mezzo del bilancio pubblico (art. 81, co. 3 e 4, Cost.)¹². Di qui la necessità di *calare* l'articolato disegnato dal d.lgs. n. 81/2008 nell'apparato burocratico pubblico, con taluni adattamenti e correzioni indispensabili per ricostruire il "tessuto" delle disposizioni normative, che, sono carenti di sufficiente tipizzazione. Emergerà allora che gli organi della P.A. (e le persone fisiche ivi preposte), deputati a gestire i rapporti di lavoro, sono abilitati a svolgere tutte le prerogative e le funzioni del datore di lavoro solo per *fictio juris*, senza mai identificarsene *in toto*, in quanto in realtà l'autentico datore di lavoro è impersonalmente la persona giuridica pubblica (es.: Stato, ente pubblico autarchico, Regione, Comune, etc.), che agisce mediante appositi e predefiniti organi (di governo) di vertice ed organi (dirigenziali) amministrativi, in virtù del c.d. rapporto di immedesimazione organica, sicché può dirsi che l'ente agisce tramite i suoi organi e l'azione dei suoi organi (politici e dirigenziali) è volontà espressa dell'ente.

⁹ FORMICA, *La condanna di un sindaco tra inadempienza formativa del datore di lavoro pubblico e colpa strutturale del vertice politico*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2009, 2, 974 ss., cit.

¹⁰ PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009?*, in *Lav. nelle p.a.*, 2009, 3-4, 553 ss.

¹¹ Cass. pen., Sez. IV, 2 luglio 2010, n. 34804, Rv. 248349, in *Cass. pen.*, 2011, 7-8, 2767.

¹² Così, F. AGNINO, *Sicurezza nel lavoro e Pubblica Amministrazione*, in www.giustiziainsieme.it, 12 aprile 2024.

4. Il Decreto del Ministero della Giustizia 12 febbraio 2002

Con riguardo all'Amministrazione della Giustizia, il Decreto Ministeriale 12 febbraio 2002¹³ (all. 1), in riferimento al d.lgs. n. 626/94, oggi abrogato con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/08 – ha individuato la figura del datore di lavoro in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro nell'ambito degli uffici dell'amministrazione centrale del Ministero della Giustizia, dei provveditorati regionali dell'amministrazione, per i centri di giustizia minorile e anche per gli uffici giudiziari.

In particolare, l'art. 1 così recita: «Art. 1 - Individuazione del datore di lavoro. Ai sensi e per gli effetti del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, come modificato dal decreto legislativo 19 marzo 1996, n. 242, sono datori di lavoro: ... omissis... g) per gli uffici giudiziari, i rispettivi capi, e, in particolare, per gli uffici del giudice di pace, il giudice di pace coordinatore, per i commissariati agli usi civici, i commissari, e per la direzione nazionale antimafia, il procuratore nazionale antimafia».

La definizione è ripresa da un precedente Decreto Ministeriale del 18/11/1996, emanato a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 626/94.

Entrambi i decreti ministeriali, il D.M. 18/11/1996 e il D.M. 12/2/2002, pur essendo antecedenti al d.lgs. n. 81/08 ed emanati in riferimento all'abrogato d.lgs. 626/94, sono richiamati nelle premesse del Decreto Interministeriale n. 201 del 18 novembre 2014 (all. 2), «Regolamento recante norme per l'applicazione, nell'ambito dell'amministrazione della giustizia, delle disposizioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro»¹⁴, emanato in attuazione del d.lgs. n. 81/08 negli ambienti di lavoro dell'Amministrazione della giustizia, «tenuto conto delle particolari esigenze connesse ai servizi istituzionali espletati e alle specifiche peculiarità organizzative e strutturali delle strutture giudiziarie e penitenziarie»¹⁵.

Pertanto, le disposizioni sull'individuazione della figura del datore di lavoro nell'Amministrazione della Giustizia, che lo fanno coincidere con il capo dell'ufficio giudiziario, seppure assunte originariamente con riferimento all'abrogato d.lgs. n. 626/94, sono generalmente ritenute efficaci anche in relazione al d.lgs. n. 81/08, giacché richiamate nel vigente decreto interministeriale n. 201 del 18 novembre 2014.

5. Dubbi sulla vigenza del D.M. Giustizia 12 febbraio 2002

La cennata conclusione è stata sottoposta a revisione critica, giacché si è dubitato della sua coerenza con la disposizione di fonte primaria che, si rammenta, individua il datore di lavoro nell'organo che sia dotato di effettivi poteri di gestione, in virtù dell'esercizio dei «poteri decisionali e di spesa», previsti dall'art. 2 d.lgs. n. 81/2008.

Si è rimarcato, in particolare, come quel decreto sia stato emanato in attuazione del d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626, relativo alla salute e alla sicurezza dei luoghi di lavoro, che, all'art. 30, imponeva l'individuazione - da parte del vertice dell'Amministrazione pubblica - dei soggetti identificati come datori di lavoro, e come quel decreto legislativo sia stato integralmente abrogato e sostituito mercé l'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2008, evidentemente ispirato in modo unitario, sia per le organizzazioni private sia per quelle pubbliche, al di là della imputazione formale, al criterio della necessaria dotazione in capo al datore di lavoro di autonomi poteri decisionali e di spesa¹⁶.

Orbene, per quanto l'art. 1, co. 1, del d.lgs. n. 240/2006 attribuisca «al magistrato capo dell'ufficio la titolarità e la rappresentanza dell'ufficio, nei rapporti con enti istituzionali e con i rappresentanti degli altri uffici giudiziari», i suoi poteri sono limitati «alla competenza ad adottare i provvedimenti

¹³ In Bollettino Ufficiale del Ministero della Giustizia 15 luglio 2002, n. 13.

¹⁴ Pubblicato in G.U., serie Generale, n. 15 del 20 gennaio 2015.

¹⁵ L'art. 1 del D.M. n. 201 del 18 novembre 2014 così recita: Art. 1- Campo di applicazione. 1. Le disposizioni contenute nel presente regolamento costituiscono attuazione del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, recante Testo Unico in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, per disciplinare l'organizzazione e le attività dirette ad assicurare la tutela della salute e sicurezza del personale operante negli ambienti di lavoro dell'Amministrazione della giustizia, tenuto conto delle particolari esigenze connesse ai servizi istituzionali espletati e alle specifiche peculiarità organizzative e strutturali delle strutture giudiziarie e penitenziarie.

¹⁶ Cfr., C. CASTELLI, *Chi è il datore di lavoro negli uffici giudiziari?*, in www.giustiziainsieme.it, 8 aprile 2024.

necessari per l'organizzazione dell'attività giudiziaria e, comunque, concernenti la gestione del personale di magistratura ed il suo stato giuridico», mentre sfuggono del tutto i poteri decisionali attinenti al personale amministrativo (all. 3).

Altrettanto evidente è l'assenza di poteri di spesa di spettanza del magistrato capo dell'ufficio, fatta eccezione per la possibilità di gestire spese di ammontare minimo in materia di manutenzione edilizia¹⁷. La gestione della spesa da parte del capo dell'ufficio è una gestione in larga parte delegata, che suppone la preventiva autorizzazione alla spesa da parte del Ministero, e poi la delega al capo dell'ufficio in ordine all'attività che comporta la spesa.

Con il trasferimento dai Comuni al Ministero della Giustizia di tutte le funzioni in materia di gestione delle risorse materiali, dei beni e dei servizi per l'amministrazione degli uffici giudiziari, dei loro acquisti, anche in relazione ai beni immobili adibiti ad uffici giudiziari, e alle dotazioni serventi (commi 527 e seguenti della L. 23 dicembre 2014, n. 190), il D.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84 (all. 4), all'art. 16, prevede che, entro 180 giorni, fosse stabilita l'entrata in funzione degli uffici dirigenziali generali di cui al d.lgs. n. 240/2006 (così dando attuazione al decentramento amministrativo del Ministero), e che, nel frattempo, «le funzioni attribuite alle direzioni generali possono essere delegate anche in parte agli uffici giudiziari distrettuali». Questa facoltà di delega agli uffici giudiziari distrettuali, perdurando l'inadempienza concernente il decentramento, da provvisoria è divenuta cronica, e ha dato luogo al sistema della spesa delegata¹⁸. E' però di tutta evidenza che il potere di spesa cui fa riferimento il d.lgs. n. 81/2008 per individuare il datore di lavoro e attribuirgli quella posizione di garanzia da cui scaturiscono responsabilità civili e penali concernenti la sicurezza dei luoghi di lavoro è ben altra cosa, implicando un potere decisionale discrezionale in ordine alle attività e all'organizzazione del lavoro da cui la spesa deriva¹⁹.

¹⁷ In generale, il sistema introdotto dall'art. 12, co. 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, al fine di contenere la spesa pubblica, è quello del c.d. "Manutentore Unico" che ha accentrato nell'Agenzia del Demanio le decisioni di spesa, concernenti gli «interventi manutentivi a carattere ordinario e straordinario, effettuati sugli immobili di proprietà dello Stato, ... sentito il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti». In sostanza, l'Agenzia del Demanio, che riceve le richieste di manutenzione, le valuta e le finanzia (in tutto o in parte); i Provveditorati per le Opere Pubbliche (che fanno capo al Ministero delle Infrastrutture), una volta ricevuto lo stanziamento da parte dell'Agenzia del Demanio, e nei limiti delle risorse stanziare, eseguono le procedure di appalto di lavori pubblici. Invece, gli interventi necessari per garantire la sicurezza dei luoghi di lavoro (disciplinati dal d. lgs. n. 81/2008) non sono programmabili, né differibili e, quindi, sono rimessi per la loro attuazione direttamente a carico dell'Amministrazione utilizzatrice, che normalmente autorizza la spesa affidando comunque i lavori ai Provveditorati per le Opere Pubbliche, competenti in materia di appalti di lavori pubblici. Analogamente per quelli di somma urgenza, che non consentono alcun indugio, normalmente relativi a circostanze impreviste, imprevedibili e comunque non preventivamente note all'amministrazione, e che comportino uno stato di imminente e concreto pericolo di pregiudizio alla pubblica e privata incolumità. Sul tema, M. ORLANDO, *Il punto sull'edilizia giudiziaria*, in *www.giustiziainsieme*, 24 settembre 2024.

¹⁸ C. CASTELLI, *Chi è il datore di lavoro negli uffici giudiziari?*, cit., riporta i dati scaturiti dalla Relazione conclusiva del Tavolo tecnico in materia di spese di funzionamento e di edilizia giudiziaria dell'8 ottobre 2019, rimarcando «le dimensioni epocali dell'impatto che il passaggio di competenze comportava e l'impossibilità da parte del Ministero di farvi fronte: 971 immobili da gestire, 6000 contratti nei quali subentrava il Ministero, una media di 244 milioni di euro nel triennio per quanto concerne le spese di funzionamento». Tali competenze sono state fatte gravare, tutte, sulla neocostituita Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie del Ministero della Giustizia e, tramite la delega, sono poi ricadute sugli uffici giudiziari.

¹⁹ Con la precisazione che l'individuazione della qualifica datoriale passa necessariamente per la verifica della concreta allocazione dei poteri funzionali alla gestione del rischio. In tale prospettiva, la Suprema Corte rileva che il datore di lavoro è il «destinatario di tutte le prescrizioni che si indirizzano alla figura datoriale; ma entro la e in funzione della gestione della sicurezza nell'ambito dell'unità organizzativa affidatagli». E sotto altro (e contiguo profilo, non manca di ricordare che la legge assegna al datore di lavoro "poteri dispositivi" non già indiscriminati (aventi cioè ad oggetto «tutta l'operatività aziendale»), bensì funzionali all'autonoma gestione «del sistema di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali». All'interno di imprese complesse dotate di autonome unità organizzative, «si determina la contestuale presenza di un datore di lavoro al vertice dell'intera organizzazione che pertanto potrebbe dirsi "apicale" – e di uno o più datori di lavoro che potrebbero definirsi "sottordinati", a condizione che la relazione gerarchica tra le figure coinvolte non sia tale da intaccare "i poteri di decisione di spesa richiesti dalla autonoma gestione dell'unità produttiva» (così, Cass., 8 gennaio 2021, dep. 6 settembre 2021, n. 32899).

6. Alternative interpretative

La situazione critica determinatasi con il trasferimento dai Comuni al Ministero della Giustizia di tutte le funzioni in materia di gestione delle risorse materiali, dei beni e dei servizi per l'amministrazione degli uffici giudiziari induceva il Ministero della Giustizia – Dipartimento Organizzazione giudiziaria a costituire, con provvedimento del 24 aprile 2019, un Tavolo tecnico in materia di spese di funzionamento e di edilizia giudiziaria, cui partecipavano gli organi apicali di diverse Corti di Appello e Procure generali unitamente ad alcuni dirigenti amministrativi.

La Relazione che scaturiva dai lavori indicava gli interventi di breve periodo indispensabili per il funzionamento del sistema della delega di spesa: reclutamento di nuovo personale tecnico, di cui veniva stabilita una dotazione organica di 200 unità (63 funzionari tecnici e 137 assistenti tecnici), ripartiti a livello territoriale ed inquadrati gerarchicamente presso gli uffici distrettuali, ancorché funzionalmente dipendenti dalla Direzione generale. A regime, veniva suggerita la creazione di strutture periferiche di livello dirigenziale non generale, funzionalmente dipendenti dalla Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie, e dotate di sufficienti unità dei profili tecnici, amministrativi e contabili, cui affidare la gestione di tutte le attività di edilizia giudiziaria e connesse, comprendendo tutte le materie trasmesse dai Comuni al Ministero.

Di seguito, il Decreto Ministeriale 14 aprile 2022 (all. 5 e 6) istituiva effettivamente le direzioni territoriali non generali e le localizzava in sette uffici periferici, siti in Torino, Venezia, Roma, Napoli, Palermo, Firenze, Milano, con competenza interregionale. Gli organici delle stesse (complessivamente 333 unità) sono stati determinati con Decreti Ministeriali del 31 maggio 2023. Allo stato sono in corso le procedure di reclutamento del personale, ma le direzioni non risultano ancora costituite.

Le aporie segnalate in ordine alla individuazione del datore di lavoro nell'ambito degli uffici giudiziari hanno aperto la stura a possibili soluzioni alternative rispetto a quella che individua il datore di lavoro nel magistrato capo dell'ufficio giudiziario.

Si è così rimarcato che l'art. 6, co. 1, del d.lgs. n. 240/2006 (come riformulato dalla legge di Stabilità 2020) dispone che: «Il Ministero della giustizia, nell'ambito della dotazione organica come rideterminata ai sensi dell'articolo 7, esercita, con organi periferici di livello dirigenziale non generale, sulla base di programmi, indirizzi e direttive disposti dall'amministrazione centrale, le funzioni e i compiti in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia anche derivanti dal trasferimento delle competenze di cui all'articolo 1, comma 526, della legge 23 dicembre 2014, n. 190» (all. 7). In sostanza, al Dirigente amministrativo sono state attribuite tutte le funzioni in materia di gestione delle risorse materiali, quali, a titolo esemplificativo, l'acquisto di beni e servizi per l'amministrazione periferica e gli uffici giudiziari; la gestione delle risorse materiali, dei beni e servizi dell'amministrazione periferica e degli uffici giudiziari; le attività connesse all'onere delle spese per la gestione degli uffici giudiziari a norma dell'articolo 1, secondo comma, della legge 24 aprile 1941, n. 352; la predisposizione ed attuazione dei programmi per l'acquisto, la costruzione, la permuta, la vendita, la ristrutturazione di beni immobili adibiti ad uffici giudiziari. Va però ricordato che già il decreto legislativo n. 240/2006 prevedeva, all'articolo 3, relativo alla «gestione delle risorse finanziarie e strumentali», la competenza del dirigente amministrativo «ad adottare atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, anche nel caso in cui comportino oneri di spesa, nei limiti individuati dal provvedimento di assegnazione delle risorse di cui al comma 1», e la nomina del Dirigente Amministrativo a Funzionario delegato (art. 3, co. 3).

Con riguardo alla gestione del personale amministrativo, come noto l'art. 2 del d.lgs. 25 luglio 2006 n. 240 attribuisce al Dirigente Amministrativo la «responsabilità della gestione del personale amministrativo, da attuare in coerenza con gli indirizzi del magistrato capo dell'ufficio e con il programma annuale delle attività di cui all'articolo 4», nonché il potere disciplinare nei confronti del personale amministrativo.

Per quanto riguarda il potere di spesa, si evidenzia²⁰ che l'art. 34 quater legge n. 196/2009 dispone che: «Le Amministrazioni centrali provvedono a ripartire, in tutto o in parte, le somme stanziare sui

²⁰ Il rilievo è di M. ORLANDO, *La gestione delle risorse dell'ufficio giudiziario e i rapporti tra capo dell'Ufficio giudiziario e dirigente amministrativo*, in www.questionegiustiziaonline.it, 14 gennaio 2020.

singoli capitoli di spesa tra i propri Uffici periferici per l'esercizio delle funzioni attribuite agli stessi da specifiche disposizioni di legge o regolamento, nonché per l'espletamento delle attività ad essi decentrate dagli Uffici centrali. Le somme assegnate con le predette ripartizioni sono equiparate agli stanziamenti di bilancio a tutti gli effetti».

Alcuni hanno inferito da questi dati normativi che la qualifica di datore di lavoro andrebbe attribuita in capo al dirigente amministrativo. Senonché, si è rilevato in senso contrario che, da un lato, occorre intervengano atti amministrativi generali a dare attuazione concreta alla previsione normativa di cui al novellato art. 6, co. 1, del d.lgs. n. 240/2006; dall'altro, che l'attribuzione degli stanziamenti, con il conseguente potere di spesa, è effettuata in favore degli uffici giudiziari e non dei loro dirigenti amministrativi.

Altri, propone una ricostruzione che propugna l'attribuzione della qualificazione direttamente in capo al Ministero ovvero, dopo la costituzione delle direzioni interregionali, in capo ai dirigenti delle stesse, mentre i capi degli uffici giudiziari si assume agiscono e rispondono negli uffici territoriali alla stregua dei meri preposti alla sicurezza²¹. E' chiaro che si tratta di un auspicio *de jure condendo*, la cui attuazione dipende dall'ambito dei poteri che in concreto verrà riconosciuto ai dirigenti delle direzioni interregionali.

E' invece da escludere che la qualifica datoriale possa essere attribuita al Ministero in quanto tale, dal momento che dalla qualifica scaturiscono doveri, obbligazioni e responsabilità che vanno imputati personalmente; come è da escludere che possa essere attribuita al dirigente ministeriale preposto alla Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie, non foss'altro per la sua lontananza dagli uffici territoriali e dalle loro concrete problematiche²².

7. La posizione della giurisprudenza

La giurisprudenza in materia è complessivamente scarsa; quella più recente, in qualche modo, sembra prendere atto delle aporie segnalate.

A questo proposito, merita di essere segnalata, in particolare, Cass. pen., Sez. 6, 20 dicembre 2010, n. 44644 (all. 8) ove si legge che «al di là di quanto previsto da specifiche disposizioni di legge, l'equiparazione del capo dell'ufficio giudiziario al datore di lavoro nei confronti del personale amministrativo rappresentava una evidente forzatura del dato normativo, trattandosi con tutta evidenza di rapporto regolamentato in via pubblicistica e svolto in maniera impersonale e obiettiva, oltre che mediato da altre figure professionali. D'altra parte il fatto che nel caso in esame, per ragioni contingenti, era mancante il dirigente amministrativo, pur comportando il temporaneo svolgimento da parte del capo dell'ufficio giudiziario di talune competenze normalmente riservate al primo, era circostanza che non spostava in alcun modo i termini della questione, posto che comunque si trattava di competenze che non incidevano sulla titolarità del potere disciplinare nei casi più gravi, quale quello di specie». La Corte sembra opinare, dunque, nel senso dell'individuazione della qualità di datore di lavoro in capo al dirigente amministrativo.

GIP Brescia, 7 luglio 2023 (all. 9) rileva che: «Per quanto riguarda i doveri, in materia di sicurezza, gravanti sui vertici degli Uffici Giudiziari, a prescindere dalla questione relativa alla attribuibilità della qualifica di "datore di lavoro" - apparentemente risolta in senso positivo dall'art. 1, co. I, lett. G del decreto del Ministero della Giustizia del 12 febbraio 2002 - può certamente ritenersi che costoro siano soggetti alle disposizioni di cui all'art. 18, co. III, d.lgs. 81/2008, secondo cui obblighi relativi agli interventi strutturali e di manutenzione, necessari per assicurare la sicurezza dei locali e degli edifici (che restano a carico dell'amministrazione tenuta, per effetto di norme o convenzioni, alla loro fornitura e manutenzione), si intendono assolti, da parte dei dirigenti o funzionari preposti agli uffici interessati, con la richiesta del loro adempimento all'amministrazione competente o al soggetto che ne ha l'obbligo giuridico». Sembrerebbe dunque sufficiente che i dirigenti giudiziari segnalino tempestivamente al Ministero la situazione di pericolo, chiedendone la rimozione, perché si liberino da responsabilità penale. In tal modo, la giurisprudenza sembra coniugare il dato formale

²¹ Così, C. CASTELLI, *Chi è il datore di lavoro negli uffici giudiziari?*, cit.

²² Entrambe le affermazioni vanno tuttavia ragguagliate allo stato della giurisprudenza in materia, su cui vd. *infra* il par. 7.

dell'imputazione della qualifica datoriale derivante dal decreto del Ministero della Giustizia del 12 febbraio 2002 con l'assenza sostanziale dei poteri di spesa e di decisione in ordine alle scelte organizzative gestionali. Diversamente, con riguardo alla responsabilità del direttore della Direzione generale Risorse del Ministero della Giustizia, il GIP Brescia osserva che, nell'ambito delle organizzazioni complesse e, più ancora, nelle Pubbliche Amministrazioni, il corretto e razionale utilizzo delle risorse economiche, di certo non illimitate, non legittima ingiustificati e pericolosi ritardi nel provvedere, nell'ambito di un settore, quello della sicurezza sul lavoro, in cui vige il principio per cui una valutazione comparativa tra costi e benefici è ammissibile solo nel caso in cui i beni da tutelare siano esclusivamente di natura materiale, e non quando si tratti del rischio a carico della vita e della integrità fisica delle persone (Cass., sez. IV, 19 ottobre 2006, n. 41944).

Con riguardo alla responsabilità civile, Trib. Catanzaro, Sez. 2 civ., 7 giugno 2018, n. 987 (all. 10), ha opinato nel senso che, quantunque il D.M. Giustizia del 18 novembre 1996, applicabile *ratione temporis*, abbia individuato, all'art. 1, n. 7, la figura del "datore di lavoro", ai fini della normativa alla sicurezza del lavoro, nei capi degli uffici giudiziari e quindi, per i tribunali, nei presidenti degli stessi, l'art. 1, co. 3, del d.lgs. n. 81/2008 (il cui contenuto riproduce pressoché pedissequamente quello della previgente disposizione di cui all'art. 4, comma 12, del d.lgs. n. 626/1994, abrogato dall'art. 304 del d.lgs. n. 81/2008) stabilisce espressamente che «Gli obblighi relativi agli interventi strutturali e di manutenzione necessari per assicurare, ai sensi del presente decreto legislativo, la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati in uso a pubbliche amministrazioni o a pubblici uffici, ivi comprese le istituzioni scolastiche ed educative, restano a carico dell'amministrazione tenuta, per effetto di norme o convenzioni, alla loro fornitura e manutenzione. In tale caso gli obblighi previsti dal presente decreto legislativo, relativamente ai predetti interventi, si intendono assolti, da parte dei dirigenti o funzionari preposti agli uffici interessati, con la richiesta del loro adempimento all'amministrazione competente o al soggetto che ne ha l'obbligo giuridico». Ne ha inferito che: «La responsabilità dell'evento occorso all'attrice deve ascriversi solo ed esclusivamente al Ministero della Giustizia, il quale è titolare di una specifica competenza, esercitata per il tramite del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, ad autorizzare gli interventi richiesti in materia di acquisizione di beni e servizi, ivi inclusi quelli inerenti la sicurezza, su specifica richiesta dell'ufficio interessato, ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. b), del D.P.R. n. 55/2001 recante il Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia. E invero, a fronte delle richieste ripetutamente avanzate dal presidente del tribunale di Melfi, il Ministero non ha provato, né richiesto di provare, di avervi provveduto». Anche il giudice civile, dunque, afferma il solo dovere dei dirigenti di segnalare tempestivamente al Ministero la situazione di pericolo, chiedendone la rimozione, perché si liberino dalla responsabilità civile.

Di grande interesse la recente sentenza del Trib. Brescia, Sez. I, del 31 luglio 2024 (all. 11) che, valorizzando l'articolo 2051 cc, e «considerato che ai sensi dell'art.110 della Costituzione al Ministero della Giustizia spetta l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia e l'articolo 2 del DM 28 ottobre 1993 stabilisce espressamente che "compete al Procuratore generale presso la Corte d'appello adottare i provvedimenti necessari ad assicurare la sicurezza interna delle strutture in cui si svolge attività giudiziaria", principi normativi da cui si ricava che sul Ministero della Giustizia grava un vero e proprio obbligo di garantire non solo ai propri dipendenti ma, data la peculiarità della funzione "giustizia", a tutti coloro che per vari motivi debbono accedere ai palazzi di giustizia come avvocati, parti processuali, testimoni, consulenti, ecc., la sicurezza sul luogo di lavoro, con l'unico limite, ricavabile dall'articolo 2051 cc del caso fortuito» ha concluso affermando la responsabilità civile del Ministero per gli omicidi verificatisi all'interno del Tribunale di Milano il giorno 9 aprile 2015 (dichiarandosi conforme, nei principi, a Cass., 5 Luglio 2017, n. 16508, all. 12).

8. Gli uffici giudiziari quali strutture del decentramento amministrativo

Nel gennaio dell'anno 2023, la quantità enorme degli immobili che ospitano gli uffici giudiziari (quasi 1.000), la loro capillare dislocazione sull'intero territorio nazionale e l'elevatissimo numero di richieste di lavori indicati dagli uffici come necessari per garantire la sicurezza dei luoghi di lavoro, nonché la circostanza che si tratta di lavori che hanno intrinseco carattere di urgenza, hanno indotto il Ministero a riconoscere espressamente di non poter far fronte alla centralizzazione di tutti gli interventi manutentivi imposti dal d.lgs. n. 81/2008 e a ipotizzare la "delocalizzazione" delle attività

amministrative necessarie a realizzare i lavori di natura edile e di impiantistica necessari per la sicurezza, al pari di quelle che si svolgono già da tempo nel campo delle forniture di beni e servizi (ad esempio: carta, vigilanza, pulizie, arredi, ecc.). Sul presupposto per cui l'allegato III del d.lgs. n. 50/2016 (Codice degli Appalti) ha attribuito la qualità di Stazioni appaltanti sia al Ministero della Giustizia sia gli Uffici Giudiziari (inclusi gli Uffici del Giudice di Pace), il Ministero ha ipotizzato che la competenza alla formazione e alla stipula dei contratti di appalto funzionali alla manutenzione degli immobili sede di uffici giudiziari spettasse ai Capi giudiziari degli uffici interessati, quale naturale ricaduta della loro qualità di datori di lavoro (all. 13).

Ne è seguito un documento di tutti i presidenti delle Corti d'appello, che ha rimarcato l'impossibilità per le Corti di far fronte a questi compiti stante l'assenza negli uffici di adeguate competenze tecniche e, a volte, delle figure dirigenziali amministrative; ha rilevato la contraddittorietà della scelta ministeriale, la cui ratio si fonda sul d.lgs. n. 81/2008, quantunque non sempre i lavori edilizi interferiscano con la sicurezza sul lavoro, e sebbene la funzione datoriale, che si assume propria del Capo dell'Ufficio, sia quantomeno controversa. Ha evidenziato che si effettuava un mutamento di prospettiva radicale e potenzialmente definitivo, che pretermetteva la normativa vigente (in particolare, l'art. 6, co. 1, d.lgs. n. 240/2006, come riformulato dalla legge di Stabilità 2020), e trasformava gli uffici giudiziari apicali in strutture del decentramento ministeriale sul territorio, trasferendo loro la materia degli appalti di lavori pubblici, quantunque essi appartengano ad un diverso potere dello Stato, che per Costituzione (art. 110) dovrebbe beneficiare dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi apprestati dal Ministero, piuttosto che esserne strumento di realizzazione. Concludeva invocando la revoca della circolare e la rapida costituzione delle direzioni infraregionali.

L'efficacia della circolare, nel frattempo emanata (Ministero della Giustizia, prot. 13 marzo 2023, n. 68070 - Interventi diretti ad assicurare la sicurezza dei luoghi di lavoro, a norma del D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81), è stata sospesa, anche per l'intervento del C.S.M. (all. 14), mentre è ripreso il funzionamento del "normale" sistema della delega.

9. L'individuazione del datore di lavoro negli immobili in "condominio"

Se il datore di lavoro risponde per la salute dei lavoratori e per la sicurezza dei luoghi del proprio ufficio, è possibile chiedersi chi risponda della sicurezza quando nello stesso immobile siano presenti uffici diversi, relativamente all'organizzazione degli spazi comuni a quegli uffici, quali i cortili di accesso, gli atrii interni, il vano scale, gli ascensori, ecc...

Nella normativa primaria e nelle circolari ministeriali non si rinvencono indicazioni espresse.

Il regolamento n. 133/2015 (all. 15), emanato per l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 527 - 529 dell'art. 1 della l. 190/2014, affida ad organi collegiali denominati conferenze permanenti, composte dai capi degli uffici giudiziari, dai dirigenti amministrativi e dal presidente dell'Ordine degli Avvocati (art. 3), compiti deliberativi volti «individuare e proporre i fabbisogni necessari e indicare le specifiche esigenze concernenti la gestione [...]» (art. 4). In particolare, «La Conferenza permanente²³, tenuto conto del decreto di cui all'articolo 1, co. 528 e 529, della legge, individua e

²³ La sezione consultiva del Consiglio di Stato, nel parere reso il 23.7.2015 sullo schema del regolamento in discorso, aveva rilevato che la «commistione del livello decisionale tra vertici degli uffici giudiziari e dirigenti amministrativi» richiedeva «una opportuna riflessione», in quanto il «livello di responsabilità relativamente alla gestione e alle spese non può non essere ricondotto, come del resto può ricavarsi dall'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 4 ("Restano ferme le competenze dei titolari dei poteri di spesa"), alla responsabilità dirigenziale». «In quest'ottica – proseguiva il C.d.S. – l'Amministrazione è chiamata a valutare se l'organo collegiale individuato, che non sembra titolare di poteri solo propositivi, atteso che ai sensi dell'art. 4, c. 1, è chiamato anche ad "individuare" i fabbisogni necessari ad assicurare il funzionamento degli uffici giudiziari e ad "indicare" le specifiche esigenze concernenti la gestione, anche logistica, costituisca la sede più opportuna per assumere le conseguenti decisioni in forma deliberativa, che poi devono essere eseguite dai dirigenti amministrativi, ai sensi dell'art. 3, c. 5, lett. a), con riguardo a tutta la variegata tipologia di oneri e spese (da quelle più minute ai più onerosi oneri manutentivi), o non sia il caso, invece, di riservare a detto organo l'attività meramente propositiva, stabilite eventualmente alcune soglie minime di valore. E questo tenendo conto anche del chiaro indirizzo normativo generale più volte manifestato dal legislatore, tendente a ridurre gli ambiti di potere decisionale previsti in capo ad organi amministrativi collegiali, nel caso di specie, per di

propone i fabbisogni necessari ad assicurare il funzionamento degli uffici giudiziari e indica le specifiche esigenze concernenti la gestione, anche logistica e con riferimento alla ripartizione ed assegnazione degli spazi interni tra uffici, la manutenzione dei beni immobili e delle pertinenti strutture, nonché quelle concernenti i servizi, compresi il riscaldamento, la climatizzazione, le utenze, la pulizia e la disinfestazione, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, il giardinaggio, il facchinaggio, i traslochi, la vigilanza e la custodia, compresi gli aspetti tecnici e amministrativi della sicurezza degli edifici. Restano ferme le competenze dei titolari dei poteri di spesa»²⁴.

Si tratta, quindi, di un organo chiamato ad individuare i fabbisogni necessari per il funzionamento degli uffici, a segnalare le esigenze e a richiedere gli interventi necessari, ma non a decidere, cioè di un organo consultivo, di propulsione e di raccolta e trasmissione delle esigenze, non decisivo. Non a caso, il decreto precisa che restano ferme le competenze dei titolari dei poteri di spesa.

E' pertanto evidente che ai componenti la Conferenza permanente non può essere attribuita alcuna responsabilità datoriale²⁵.

Nella prassi, si riscontra una certa tendenza ad attribuire i compiti di gestione della sicurezza dei luoghi e degli spazi comuni al (capo del)l'ufficio apicale giudicante presente nell'edificio.

Si tratta di una prassi che si spiega alla luce di talune scelte operate dal Ministero all'indomani del trasferimento delle competenze dai Comuni al Ministero allorquando, in particolare con la circolare DOG 28.8.2015 93734.U (all. 16, 17), si dispose che, ove non fosse stato possibile discernere le utenze riguardanti gli immobili sede di uffici giudicanti e quelle invece concernenti gli uffici requirenti, la delega alla gestione dei rapporti, soprattutto in relazione al controllo della corretta imputazione dei consumi ed ai pagamenti da effettuare, fosse data al Presidente della Corte di Appello territorialmente competente. Analogamente venne disposto per i contratti di telefonia fissa e mobile, nonché per i contratti di gestioni delle centrali telefoniche, e per quelli relativi a locazione in corso.

Successivamente, in altre ipotesi di condominialità, si è fatto ugualmente riferimento all'ufficio apicale della Corte d'appello: si pensi, in via esemplificativa, alla circolare DOG del 4.5.2022 (all. 18), che, al punto 7.7, a proposito delle procedure da seguire per l'appalto dei servizi interni agli uffici, prevede che: «Se nell'edificio in cui va attivato il servizio (bar, ristorazione, distributori automatici, ecc.) vi è la compresenza di più uffici giudiziari, la competenza ad eseguire tutto ciò che è previsto dal presente provvedimento va attribuita al presidente e al dirigente amministrativo della Corte di

più, a composizione mista». Vd., G. BRUNO, *Il regolamento emanato con D.P.R. n. 133/2015, la conferenza permanente e le funzioni della dirigenza*, in www.dirigentiustizia.it.

²⁴ Sul punto il Consiglio di Stato aveva suggerito un'ulteriore riflessione in ordine alla natura dei poteri della Conferenza e ai rapporti con le prerogative dei titolari dei poteri di spesa: «Si è ritenuto di mantenere la formulazione del testo approvata in prima lettura dovendosi ribadire che alla Conferenza sono attribuite funzioni di impulso attraverso l'individuazione e la successiva proposta inerente ai fabbisogni rilevati per il funzionamento degli uffici giudiziari. Questa scelta è coerente con il richiamo al mantenimento delle competenze dei titolari dei poteri di spesa e quindi dell'amministrazione centrale cui sono appunto riservate le decisioni sulle proposte della Conferenza nel quadro degli indirizzi e secondo le linee di pianificazione strategica rimessi anch'essi, infatti, all'articolazione dirigenziale dell'amministrazione centrale della giustizia». Il Consiglio dei Ministri mette in esclusiva evidenza la "individuazione dei fabbisogni": «La conferenza permanente ha il compito di individuare i fabbisogni necessari per il funzionamento degli uffici, quali ad esempio: manutenzione di immobili, riscaldamento, climatizzazione, utenze, pulizia e disinfestazione, raccolta e smaltimento dei rifiuti, giardinaggio, facchinaggio, traslochi, vigilanza, custodia» (deliberazione del 6.8.2015, consultabile anche nel sito www.giustizia.it, utilizzando l'apposito link *Consiglio dei Ministri, esame definitivo*): su queste questioni, vd. G. BRUNO, *Il regolamento emanato con D.P.R. n. 133/2015, la conferenza permanente e le funzioni della dirigenza*, cit.

²⁵ Opportunamente, M. ORLANDO, *La gestione delle risorse dell'ufficio giudiziario e i rapporti tra capo dell'Ufficio giudiziario e dirigente amministrativo*, in www.questionegiustizia.it, cit., precisa che per gli interventi diretti ad assicurare la sicurezza e la salubrità dei luoghi di lavoro, nei limiti delle somme stanziare dal Ministero all'inizio dell'anno (e, segnatamente, dell'importo di € 5.000,00 per ciascuna opera), è dubbio che i lavori debbano necessariamente e preventivamente essere deliberati dalla Conferenza permanente e non possano invece essere decisi direttamente dal datore di lavoro; invece, per gli interventi diretti ad assicurare la sicurezza e la salubrità dei luoghi di lavoro per i quali occorre uno specifico stanziamento di fondi (perché superiori a € 5.000,00), la qualifica di datore di lavoro spetta al ministero, fino a quando la somma occorrente non sia stata stanziata.

Appello (o del Tribunale, nelle sedi che non sono capoluogo di distretto: cfr. art. 3 dpr 133/2015)».

In materia di sicurezza, che qui particolarmente interessa, la circolare m_dg.DOG 09/04/2018.0081517.U prevede che i presidenti delle Corti procedano alla ricognizione distrettuale del fabbisogno formativo obbligatorio in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, per poi attivare, in caso di delega proveniente dai vari datori di lavoro, un'unica procedura di acquisto dei servizi di R.S.P.P., di Medico competente e di formazione, e salva l'adesione alla convenzione Consip.

La circolare m_dg.DOG11/1/2024.0007296.U prescrive che gli Uffici Giudiziari comunichino il fabbisogno finanziario annuale, relativo al contratto Consip che, sebbene centralizzato, pone la relativa spesa in capo al funzionario delegato, cui il Ministero accredita semestralmente i fondi per il successivo pagamento.

Quando le circolari nulla dispongano, sono ovviamente possibili accordi o convenzioni che dirimano gli obblighi di intervento distribuendoli tra i vari datori di lavoro interessati.

In taluni ambiti specifici, soccorre il principio della (maggiore) superficie ricoperta dai vari uffici per l'individuazione dell'ufficio che deve provvedere o che deve coordinare l'intervento.

In mancanza, il principio generale è che al potere di gestione e di spesa corrispondono simmetriche responsabilità, sicché è l'effettiva ripartizione dei poteri all'interno della struttura a conformare la posizione del garante – datore di lavoro. Per cui il magistrato dirigente di un ufficio giudiziario avrà obblighi e responsabilità solo per quel limitato campo, anche relativo a sicurezza e igiene del lavoro, su cui ha un potere di intervento diretto, mentre per il resto ha un obbligo di segnalazione e di richiesta di intervento al Ministero. Il che può implicare anche una responsabilità cumulativa di più dirigenti, ove si tratti di luoghi o di spazi comuni a più edifici²⁶.

10. Il sistema delle deleghe prevenzionistiche

La delega rappresenta lo strumento organizzativo ed operativo con cui si realizza la ripartizione dei compiti e dei poteri nell'organizzazione della sicurezza aziendale. Il datore di lavoro, con le modalità e nei limiti previsti dall'art.16 del d.lgs. n. 81/08, può infatti delegare alcune delle proprie funzioni in tema di salute e sicurezza sul lavoro ad un altro soggetto entro ben definiti limiti e condizioni.

La delega di funzioni, tuttavia, non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro.

La delega di funzioni è un atto di trasferimento di poteri e competenze (organizzative, gestionali, di spesa) da parte del datore di lavoro ad un soggetto da lui individuato nell'ambito dell'organizzazione di lavoro. La delega è più frequentemente utilizzata in presenza di una struttura organizzativa complessa, nella quale gli incarichi, ai vari livelli, prevedono competenze specifiche e margini di autonomia economico-funzionale.

Gli obblighi del datore di lavoro che possono essere delegati includono la gestione delle risorse umane, la sicurezza sul posto di lavoro, la pianificazione del lavoro e la gestione delle performance dei dipendenti. La delega di questi compiti può aumentare l'efficienza operativa e consentire al datore di lavoro di concentrarsi su altre priorità aziendali.

Ma quali sono gli obblighi che possono essere delegati in materia di salute e sicurezza sul posto di lavoro?

²⁶ D'altro canto, è consolidato l'orientamento giurisprudenziale che, in coerenza con il disposto dell'art. 2, lett. b, d.lgs. n. 81/2008, accredita il modello c.d. "multidatoriale", nella consapevolezza della frammentazione dei centri decisionali che caratterizza la moderna organizzazione dell'attività d'impresa. È dunque pacificamente riconosciuta la possibile (co)esistenza di più datori di lavoro «allorché l'azienda sia stata preventivamente suddivisa in distinti settori, rami o servizi ed a ciascuno di questi siano stati in concreto preposti soggetti qualificati ed idonei, nonché dotati della necessaria autonomia e dei poteri indispensabili per la completa gestione degli affari inerenti a determinati servizi» (Cass. pen., sez. IV, 28 settembre 1996, n. 2592). In virtù di tale "investitura", tali soggetti diventano invero destinatari «dei precetti antinfortunistici, indipendentemente dal conferimento di una delega di funzioni», e pertanto, in ragione della titolarità dei poteri decisionali e di spesa, assumono a titolo originario la posizione di garanzia datoriale «a tutela della incolumità e della salute dei lavoratori dipendenti» (Cass. pen., sez. IV, 7 febbraio 2012, n. 41981).

- La nomina del medico competente;
- La formazione e informazione dei lavoratori;
- La nomina degli addetti all'antincendio e al primo soccorso;
- La fornitura dei Dispositivi di Protezione Individuale (DPI) ai lavoratori;
- L'organizzazione della riunione periodica (per le aziende con oltre 15 dipendenti);
- L'organizzazione delle visite mediche obbligatorie per i lavoratori;
- Il fornire le comunicazioni necessarie all'INAIL.

Alcuni doveri fondamentali, come la garanzia della salute e sicurezza dei dipendenti, non possono essere delegati; inoltre, situazioni come decisioni strategiche e gestione del personale richiedono la supervisione diretta del datore di lavoro. Gli obblighi non delegabili del Datore di Lavoro in materia di sicurezza sono i seguenti:

- La valutazione dei rischi del luogo di lavoro con conseguente elaborazione del DVR, il Documento Valutazione dei Rischi: per redigere il DVR, ci si può avvalere della collaborazione di specialisti qualificati. Tale valutazione include l'analisi di ogni rischio per la salute e la sicurezza della specifica mansione e le misure preventive e protettive per minimizzare i rischi. Il DVR, documento importante da conservare in azienda in caso di controllo da parte degli organi di vigilanza, deve essere firmato dal Datore di Lavoro, dal Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione, dal Medico Competente e dal RLS.
- Designazione del RSPP, ovvero il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione. Occorre una lettera d'incarico ufficiale. Il RSPP può essere anche un lavoratore interno all'azienda (nei casi stabiliti dalla normativa vigente); per ricoprire il ruolo dovrà obbligatoriamente possedere i seguenti requisiti: capacità specifiche nell'individuazione dei rischi, diploma di scuola media o superiore e attestato di formazione rilasciato per aver superato il corso RSPP (il corso deve essere fornito dall'azienda).

Designazione del datore di lavoro, Delega gestoria e Delega di funzioni

Preliminarmente, deve distinguersi la designazione, nell'ambito della P.A., del datore di lavoro rispetto al conferimento di una delega da parte del datore di lavoro. Si tratta di istituti distinti, giacché la delega di funzioni implica la persistenza di due soggetti, delegato e delegante, tra cui si ripartiscono poteri anche alla luce dei limiti di delegabilità contemplati dall'art. 17 del d.lgs. n. 81/08. La designazione del datore di lavoro ex art. 2 citato, nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, delinea l'individuazione di un'autonoma posizione datoriale, conseguente ad un atto espresso di nomina ex art. 2 d.lgs. n. 81/2008 citato, in un quadro in cui la regola che limita la delegabilità di taluni obblighi propri del datore di lavoro ex art. 17 suindicato non è applicabile alle pubbliche amministrazioni che abbiano proceduto alla individuazione del dirigente ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. b), d.lgs. n. 81/2008 (cfr. Cass. pen., Sez. 3, 9 marzo 2021, n. 9343; Cass., sez. IV, 16.11.2010, n. 40491, Spiga; Cass., sez. IV, 27 maggio 2015, n. 22415, Borghi).

Va poi ricordato che la nozione di datore di lavoro ai fini della sicurezza non coincide necessariamente con quella civilistica che individua tale figura in capo al legale rappresentante dell'impresa e, quindi, nelle imprese di dimensioni medio-grandi, in capo all'intero consiglio di amministrazione. In questo caso, la posizione di garanzia posta a carico del datore di lavoro grava su tutti i componenti del consiglio di amministrazione.

Non deve confondersi «l'attribuzione di ruoli all'interno dell'organigramma aziendale con la delega delle funzioni prevenzionistiche di cui all'art. 16 del D. Lgs. n. 81/2008. La prima, quando associata alla effettiva titolarità di pertinenti poteri, fonda la posizione gestoria a titolo originario; la seconda comporta il trasferimento a titolo derivato, dal datore di lavoro ad altri soggetti, di alcune sue specifiche e definite competenze e dei correlati poteri» (Cass. pen., sez. IV, 3 gennaio 2020, n. 54).

Proprio su questo tema è intervenuta in epoca recente Cass. pen., IV Sez., 27.2.2023, n. 8476. La Suprema corte ha riconosciuto che la delega conferita dal consiglio di amministrazione al consigliere doveva essere disciplinata come una delega gestoria ai sensi dell'art. 2381 cod. civ. Orbene, la delega

gestoria è lo strumento che nelle organizzazioni complesse permette la ripartizione delle competenze e delle responsabilità. Con questo strumento il consiglio di amministrazione (titolare della legale rappresentanza e della posizione di garanzia originaria) delega gli obblighi del datore di lavoro ad uno dei propri componenti e quindi a qualcuno che è già, *ab origine*, individuato come datore di lavoro²⁷.

La delega di funzioni di cui all'art. 16 D. Lgs. n. 81/2008, invece, trasferisce gli obblighi di sicurezza ad un soggetto che non era individuato come datore di lavoro.

I due istituti sono ontologicamente diversi e ciò determina delle conseguenze sul rispettivo contenuto e sugli obblighi che permangono a capo del soggetto delegante:

1. La delega di funzioni serve a trasferire le mansioni del datore di lavoro a soggetti che non sono titolari dei relativi poteri e doveri; pertanto, deve espressamente conferire al delegato tutti i poteri di gestione e di organizzazione propri del delegante, oltre all'autonomia patrimoniale necessaria ad assolverne le funzioni;
2. La delega gestoria, invece, non deve trasferire i poteri di gestione, di organizzazione e di spesa perché sono già ricompresi a monte nella qualifica datoriale di cui è investito il consigliere delegato.

La delega di funzioni nella p.a.

L'ammissibilità della delega di funzioni nella Pubblica Amministrazione non suscita unanimità di vedute: ad es., ancora di recente la Suprema Corte, con la sentenza Sez. IV penale, 20 febbraio 2017, n. 8119, pare sollevare dubbi in tal senso, osservando che «siffatta delega ha rilievo laddove il soggetto destinatario sia, per ciò stesso, soggetto distinto dal datore di lavoro medesimo: ciò che accade nelle ordinarie realtà aziendali e nell'ambito dei modelli organizzativi di natura privatistica».

Parte della dottrina ritiene che l'istituto della delega di funzioni di cui all'art. 16 d.lgs. n. 81/2008 non sia applicabile al settore pubblico, perché la legge avrebbe già disciplinato il potere di delega nel pubblico impiego all'art. 17, co. 1bis, d.lgs. n. 165/2001²⁸, che ricomprende la possibilità di una delega per specifiche e comprovate ragioni di servizio, e per un tempo determinato, e quindi con caratteristiche tali da non ammettere la delega di funzioni come disciplinata dal Testo Unico in materia di salute e sicurezza del lavoro. Inoltre, si osserva che non tutti i requisiti per l'applicabilità dell'art. 16 d.lgs. n. 81/2008 possono automaticamente adattarsi alla Pubblica Amministrazione: il meccanismo dell'imputazione di responsabilità attraverso il trasferimento delle funzioni mediante delega è incentrato sull'attribuzione di compiti, doveri e poteri direttamente collegati alla pura discrezionalità del datore di lavoro, al potere-dovere di organizzare il luogo di lavoro e di gestire le risorse finanziarie. Tale meccanismo non sempre può essere automaticamente rintracciato nella funzione amministrativa, con particolare riferimento alla gerarchia, ai vincoli di bilancio, all'organizzazione, sempre disciplinati su diversi gradi delle fonti.

Si ritiene però che la tesi favorevole all'ammissibilità della delega ex art. 16 d.lgs. 81/2008 sia la più condivisibile in quanto rispetta appieno il dettato normativo ed il principio della parità di tutela in ogni settore. La non ammissibilità creerebbe infatti pericolose disparità e storture (si pensi ad esempio a realtà complesse, in cui il dirigente nominato datore di lavoro, non potendo trasferire a terzi gli obblighi a lui spettanti, dovrebbe gestire in prima persona la sicurezza relativa ad enormi settori dell'Amministrazione).

La dottrina²⁹ ha segnalato che, nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, la delega di funzioni andrebbe correttamente inquadrata nella categoria degli atti amministrativi, sia perché, trasferendo

²⁷ La qualifica di datore di lavoro in senso prevenzionistico potrebbe essere attribuita, per singole unità produttive, anche in capo ai dirigenti preposti alla loro direzione, se ricorrenti i requisiti normativi di autonomia gestoria e finanziaria: cfr., Cass. pen., Sez. 3, 16 giugno 2025, n. 22584.

²⁸ Art. 17, co. 1-bis, d.lgs. n. 165/2001: «I dirigenti, per specifiche e comprovate ragioni di servizio, possono delegare per un periodo di tempo determinato, con atto scritto e motivato, alcune delle competenze comprese nelle funzioni di cui alle lettere b), d) ed e) del comma 1 a dipendenti che ricoprano le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli uffici ad essi affidati. Non si applica in ogni caso l'articolo 2103 del codice civile».

²⁹ Così P. PASCUCI, *La tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori pubblici: cosa cambia dopo le riforme del 2008/2009?*, in *Lav. nelle p.a.*, 2009, 3-4, 553 ss.

essa ad altri soggetti i poteri decisionali e di spesa attribuiti al dirigente-datore di lavoro dall'organo di vertice mediante l'atto di individuazione, di questo atto, che è di alta amministrazione, dovrebbe necessariamente condividere la natura, sia perché, per tutelare adeguatamente la salute e la sicurezza dei lavoratori, potrebbero essere necessari interventi strutturali esorbitanti rispetto alla normale gestione delle risorse umane e finanziarie mediante i poteri propri del privato datore di lavoro, che presuppongono, pertanto, anche il trasferimento di poteri pubblicistici.

Modalità della delega e limiti

Il datore di lavoro può delegare le proprie funzioni ad un altro soggetto, nel rispetto dei limiti e condizioni stabiliti dall'art. 16 del D.Lgs. n. 81/08³⁰.

Il contenuto della delega

La delega deve attribuire al delegato:

– tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate, nonché l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate.

La dotazione finanziaria deve essere adeguata all'espletamento dei compiti assegnati e il delegato deve poterne disporre senza preventiva autorizzazione del delegante.

Il requisito dell'autonomia di spesa non è soddisfatto se, a fronte di una delega che attribuisce poteri autoritativi e decisorii assai ampi, viene conferito un potere di spesa limitato (Cass. pen., 13 novembre 2007, n. 7709).

Utilizzo della forma scritta

La delega deve risultare da un atto scritto recante data certa. Alla delega deve essere data adeguata e tempestiva pubblicità. Il requisito della pubblicità deve essere inteso nel senso che la delega deve essere diffusa nell'ambito dell'organizzazione di lavoro. Possono ritenersi modalità adeguate di pubblicità l'affissione di un avviso in un luogo accessibile a tutti, come la bacheca aziendale, le circolari interne, le comunicazioni scritte allegate alla busta paga, la pubblicazione sull'intranet aziendale, le comunicazioni nell'ambito di incontri assembleari.

Accettazione da parte del soggetto delegato

La delega deve essere accettata per iscritto dal delegato. L'accettazione, che deve essere documentabile (Cass. pen., 30 maggio 2012, n. 25359), può essere contestuale all'atto di delega o avvenire con atto successivo, portato a conoscenza del delegante. In tal caso è opportuno che anche l'accettazione abbia data certa, in quanto il trasferimento delle responsabilità penali in capo al delegato si verifica quando quest'ultimo accetta la delega.

Pertanto, la delega non può essere imposta ma deve essere sottoscritta ed accettata, così come chiarito dalla Commissione degli Interpelli istituita ed insediata presso il Ministero del Lavoro e Ministero della salute (Interpello n. 7/2015 del 2/11/2015 - Istituto della delega di funzioni di cui all'art. 16 del d.lgs. n. 81/2008).

Il delegato deve possedere tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate. Il possesso dei requisiti deve essere provato dal datore di lavoro che

³⁰ Articolo 16. 1. «La delega di funzioni da parte del datore di lavoro, ove non espressamente esclusa, è ammessa con i seguenti limiti e condizioni: a) che essa risulti da atto scritto recante data certa; b) che il delegato possieda tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate; c) che essa attribuisca al delegato tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate; d) che essa attribuisca al delegato l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate; e) che la delega sia accettata dal delegato per iscritto. 2. Alla delega di cui al comma 1 deve essere data adeguata e tempestiva pubblicità.

3. 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... Il soggetto delegato può, a sua volta, previa intesa con il datore di lavoro delegare specifiche funzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro alle medesime condizioni di cui ai commi 1 e 2. La delega di funzioni di cui al primo periodo non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al delegante in ordine al corretto espletamento delle funzioni trasferite. Il soggetto al quale sia stata conferita la delega di cui al presente comma non può, a sua volta, delegare le funzioni delegate».

chiede di essere esonerato da responsabilità in merito all'osservanza delle norme antinfortunistiche

La sub-delega

Il soggetto delegato, se ritiene di non poter svolgere direttamente o con la doverosa diligenza professionale tutti i compiti gestionali e di controllo, a sua volta può delegare parte dei suoi compiti a uno o più lavoratori dell'azienda. La subdelega deve avere i medesimi requisiti di forma e contenuto previsti per la delega; deve essere autorizzata dal datore di lavoro; deve riguardare funzioni specifiche, nel senso che oggetto della stessa non può essere la generalità delle funzioni trasmesse dal datore di lavoro al delegato primario, bensì solo specifici adempimenti che devono, dunque, essere indicati con precisione nell'atto di subdelega.

11. Gli obblighi principali in capo al datore di lavoro

Occorre premettere che la legge 17 dicembre 2021, n. 215 (in G.U. 20/12/2021, n. 301), di conversione del D.L. 21 Ottobre 2021, n.146, ha introdotto per la prima volta l'obbligo, in capo a tutti i datori di lavoro, di frequenza di un corso di formazione per lo svolgimento di tale ruolo, rimandando modalità e argomenti didattici della «specifica formazione» a quanto stabilito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

L'art. 37, co. 7, del D.Lgs. n. 81/08, che disciplina gli obblighi di formazione in capo al datore di lavoro nei confronti dei lavoratori, preposti, addetti all'emergenza, rappresentanti dei lavoratori, è stato così modificato: «Il datore di lavoro, i dirigenti e i preposti ricevono un'adeguata e specifica formazione e un aggiornamento periodico in relazione ai propri compiti in materia di salute e sicurezza sul lavoro, secondo quanto previsto dall'accordo di cui al comma 2, secondo periodo»³¹.

Il nuovo Accordo della Conferenza Stato Regioni³² - che ridefinisce argomenti e modalità organizzative della formazione obbligatoria per tutte le figure prevenzionistiche e per i lavoratori, nonché per la prima volta anche per i datori di lavoro - è stato ratificato il 17/4/2025 e pubblicato in G.U. il 24/5/2025. Il punto 3 di tale Accordo stabilisce che: «I datori di lavoro attraverso la frequenza del corso dovranno essere in grado di svolgere le funzioni loro attribuite dalla normativa (art. 18 d.lgs. n. 81/2008), acquisendo la consapevolezza delle azioni conseguenti alle responsabilità del ruolo»³³.

Il corso di formazione per datore di lavoro ha gli obiettivi di far acquisire le conoscenze e le competenze per esercitare il ruolo di datore di lavoro; di far conoscere gli obblighi e le responsabilità penali, civili ed amministrative posti in capo al datore di lavoro e alle altre figure della prevenzione aziendale; di illustrare il sistema istituzionale della prevenzione e il ruolo degli organi di vigilanza; di far acquisire competenze utili per l'organizzazione e la gestione del sistema di prevenzione e protezione aziendale; illustrare gli strumenti di comunicazione più idonei al proprio contesto per un'efficace interazione e relazione.

I soggetti formatori, secondo quanto sancito nell'Accordo sono Soggetti Istituzionali, ovvero Soggetti accreditati, ovvero Altri soggetti. Sono soggetti "istituzionali" le amministrazioni pubbliche di seguito elencate: Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Ministero della difesa; Ministero della salute; Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica; Ministero dell'interno; Ministero delle imprese e del made in Italy; Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, anche mediante le proprie strutture tecniche operanti nel settore della prevenzione (Aziende Sanitarie Locali, etc.) e della formazione professionale di diretta emanazione regionale o provinciale; Università; Istituzioni

³¹ La violazione dell'art. 37, co. 7, è punita con l'arresto da due a quattro mesi o con l'ammenda da 1.708,61 a 7.403,96 euro¹⁰⁵ [Art. 55, co. 5, lett. c)].

³² <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2025/05/24/25A03080/sg> Allegato A:
<https://www.lavoro.gov.it/media/88228>.

³³ Tutte le disposizioni contenute nell'Accordo Stato-Regioni sono entrate in vigore il giorno stesso della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, ossia il 24 maggio 2025. In fase di prima applicazione, e comunque non oltre dodici mesi dall'entrata in vigore dell'accordo, possono essere avviati i corsi secondo quanto previsto dagli accordi Stato-Regioni precedenti e abrogati dall'entrata in vigore dal nuovo accordo. Per quanto concerne la partecipazione al corso di formazione obbligatorio per il "datore di lavoro", di cui al punto 3 dell'Accordo, occorre adempiere entro 24 mesi dall'entrata in vigore del nuovo accordo, ossia entro il 24 maggio 2027.

scolastiche nei confronti del personale scolastico e degli studenti; INAIL; INL; Corpo nazionale dei vigili del fuoco o i corpi provinciali dei vigili del fuoco per le Province autonome di Trento e Bolzano secondo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione; Formez; SNA (Scuola Nazionale dell'Amministrazione); Ordini e i collegi professionali regolamentati secondo le vigenti disposizioni.

Sono soggetti formatori «accreditati» i soggetti formatori accreditati [generalmente Enti di formazione privati] in conformità con il modello di accreditamento definito in ogni Regione e Provincia autonoma.

Rientrano tra gli «altri soggetti» formatori i fondi interprofessionali di settore nel caso in cui, da statuto, si configurino come erogatori diretti di formazione; gli Organismi Paritetici così come individuati dal comma 1 dell'art. 51 del d.lgs. n. 81/2008 e inseriti nel repertorio previsto dal comma 1 bis del medesimo articolo; le associazioni sindacali dei datori di lavoro o dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Ciò posto, va detto che i principali obblighi, secondo la normativa vigente, cui è tenuto il datore di lavoro sono:

- la valutazione di tutti i rischi con la conseguente elaborazione del documento;
- la designazione del RSPP (Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione);
- nelle unità produttive con più di 15 lavoratori, convocare la riunione periodica (art. 35 d.lgs. n. 81/2008);
- adempiere agli obblighi di informazione, formazione e addestramento;
- 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;
- nominare il medico competente per l'effettuazione della sorveglianza sanitaria nei casi previsti dal d.lgs. n. 81/08 e all'esito della valutazione dei rischi;
- fornire ai lavoratori i necessari e idonei dispositivi di protezione individuale (DPI), sentito il responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP) e il medico competente, ove presente;
- 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 DPI messi a loro disposizione;
- 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;
- nell'affidare i compiti ai lavoratori, tenere conto delle capacità e delle condizioni degli stessi in rapporto alla loro salute e alla sicurezza;
- 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;
- comunicare in via telematica all' INAIL entro 48 ore dalla ricezione del certificato medico, a fini statistici e informativi, i dati e le informazioni relativi agli infortuni sul lavoro che comportino l'assenza dal lavoro di almeno un giorno, escluso quello dell'evento e, a fini assicurativi, quelli relativi agli infortuni sul lavoro che comportino un'assenza al lavoro superiore a tre giorni.

12. La tutela dell'integrità fisica dei lavoratori

Il datore di lavoro ha in generale il compito di adottare tutte le misure necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità e il benessere psicologico dei lavoratori.

A tal fine, quindi, deve:

- programmare le misure di prevenzione e protezione, dando priorità alle misure di protezione collettiva rispetto a quelle di protezione individuale;
- programmare le misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza, anche attraverso l'adozione di codici di condotta e di buone prassi;
- istituire un apposito servizio di prevenzione e protezione;
- provvedere alla sorveglianza sanitaria e al controllo sanitario dei lavoratori, nominando un medico competente nelle aziende in cui i lavoratori svolgono un'attività che li espone a particolari rischi per la salute;
- rispettare i principi ergonomici nell'organizzazione del lavoro, nella concezione dei posti di lavoro, nella scelta delle attrezzature e nella definizione dei metodi di lavoro e produzione, in particolare al fine di ridurre gli effetti sulla salute del lavoro monotono e di quello ripetitivo.

13. L'eliminazione o limitazione dei rischi

Per quanto riguarda i rischi, il datore di lavoro è tenuto ad eliminarli e, ove ciò non sia possibile, ridurli al minimo in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico. A tal fine egli deve «sostituire ciò che è pericoloso con ciò che non lo è, o è meno pericoloso»³⁴.

Inoltre, egli deve:

- limitare al minimo il numero dei lavoratori che sono, o che possono essere, esposti al rischio;
- fare un uso limitato degli agenti chimici, fisici e biologici sui luoghi di lavoro;
- allontanare il lavoratore dall'esposizione al rischio per motivi sanitari inerenti la sua persona e l'adibizione, ove possibile, ad altra mansione;
- effettuare la regolare manutenzione di ambienti, attrezzature, impianti, con particolare riguardo ai dispositivi di sicurezza in conformità all'indicazione dei fabbricanti.

14. Il coinvolgimento dei lavoratori e dei loro rappresentanti

Il datore di lavoro è tenuto a:

- informare e formare tutti i lavoratori e gli attori in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro con contenuti stabiliti dalla Conferenza Stato Regioni, e di cui peraltro si attende l'emanazione di un aggiornamento;
- garantire la partecipazione e consultazione dei lavoratori e dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza.

15. La gestione degli scenari emergenziali

- Il datore di lavoro deve:
- definire le misure di emergenza da attuare in caso di primo soccorso, di lotta antincendio, di evacuazione dei lavoratori e di pericolo grave e immediato;
- utilizzare i segnali di avvertimento e di sicurezza.

³⁴Direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro. GU L 183 del 29.6.1989.

16. Le diverse competenze e responsabilità delle principali figure in una organizzazione di lavoro.

A) Il Servizio di Prevenzione e Protezione

Tra gli obblighi principali in capo al datore di lavoro vi è l'onere di istituire il Servizio di Prevenzione e Protezione. Il Servizio di Prevenzione e Protezione (spesso abbreviato con SPP) è definito nel Testo Unico come «l'insieme delle persone, sistemi e mezzi esterni o interni all'azienda finalizzati all'attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali per i lavoratori»³⁵.

Si tratta, dunque, di un apposito gruppo di persone incaricate di collaborare con il datore di lavoro nella valutazione dei rischi e nella gestione degli adempimenti previsti per la sicurezza dei dipendenti.

Il decreto interministeriale n. 201 del 18 novembre 2014 denominato «Regolamento recante norme per l'applicazione, nell'ambito dell'amministrazione della giustizia, delle disposizioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro», all'art. 3 prevede che il Servizio di Prevenzione e Protezione sia composto da personale dell'amministrazione in possesso dei requisiti professionali previsti dal Testo Unico n. 81 del 2008 e che tale servizio, ove insistono più uffici dell'amministrazione, fermo restando le responsabilità di ogni singolo datore di lavoro, può essere unico per tutti gli uffici giudiziari.

Ad oggi, per quanto noto, nella maggior parte degli uffici giudiziari tale indicazione è rimasta disattesa dal momento che il Servizio di Prevenzione e Protezione è quasi sempre di tipo "esterno", ossia formato da professionisti tecnici e medici del lavoro esterni, di cui l'amministrazione si avvale tramite l'adesione a convenzioni Consip, o a seguito di procedure di affidamento. Il ricorso a componenti "esterni" è tuttavia previsto dal d.lgs. n. 81/08, purché non siano attività tra quelle a maggior rischio, nel qual caso il Servizio di Prevenzione e Protezione deve essere obbligatoriamente interno, ossia incardinato nell'ambito dell'organizzazione di lavoro.

I compiti del Servizio di Prevenzione e Protezione

Il servizio di prevenzione e protezione dai rischi professionali provvede:

- a) all'individuazione dei fattori di rischio, alla valutazione dei rischi e all'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;
- b) ad elaborare, per quanto di competenza, le misure preventive e protettive e i sistemi di controllo di tali misure;
- c) ad elaborare le procedure di sicurezza per le varie attività aziendali;
- d) a proporre i programmi di informazione e formazione dei lavoratori;
- e) a partecipare alle consultazioni in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, nonché alla riunione periodica;
- f) a fornire ai lavoratori le informazioni necessarie³⁶.

³⁵ «Art. 3 - Servizio di prevenzione e protezione

1. Nell'ambito dell'Amministrazione della giustizia il servizio di prevenzione e protezione di cui agli articoli 31 e seguenti del Testo Unico n. 81 del 2008 è espletato da personale dell'Amministrazione in possesso dei requisiti professionali di cui all'articolo 32 del Testo Unico n. 81 del 2008.

2. Nelle strutture ove insistono più uffici dell'Amministrazione, ferme restando le responsabilità del datore di lavoro per la propria area e del dirigente individuato quale datore di lavoro per le aree, impianti e servizi comuni, può essere istituito un unico servizio di prevenzione e protezione al quale concorre personale di tutte le strutture incaricato di operare a favore dei singoli datori di lavoro».

³⁶ Da ricordare che, con circolare 6 luglio 1999 (all. 19) è stato istituito il servizio di vigilanza sull'igiene e sicurezza dell'amministrazione della Giustizia (Visag) i cui nuclei territoriali svolgono l'attività di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro dell'Amministrazione della Giustizia aventi sede nei territori di rispettiva competenza e si attengono, nell'espletamento di tale compito, alle disposizioni di cui al Decreto Legislativo 758/1994 (ora d.lgs. n. 81/08), rivestendo la qualità di ufficiali di polizia giudiziaria. Essi agiscono in luogo degli SPESAL, istituiti a seguito

B) Il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione

Il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (in sigla RSPP) è una figura dotata di competenze e requisiti stabiliti dal d.lgs. n. 81/08, con il compito di mettere il datore di lavoro in condizione di adempiere ai propri obblighi di sicurezza sul lavoro.

Il d.lgs. n. 81/08 definisce il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione 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»;

Il RSPP è cioè la persona designata dal datore di lavoro per coordinare il Servizio di prevenzione e protezione dai rischi (SPP).

Il RSPP risponde del suo operato solo al datore di lavoro, con il quale deve avere un rapporto diretto, non mediato da altri soggetti intermedi nell'organizzazione di lavoro.

Il RSPP, agendo come ausiliario del datore di lavoro, fa sì che quest'ultimo rimanga sempre direttamente obbligato ad assumere le necessarie iniziative atte a neutralizzare le situazioni di pericolo e di rischio (Cass. pen. 26 marzo 2013 n. 21628).

Il RSPP non ha autonomia finanziaria

Il RSPP, in quanto tale, non ha il potere di adottare le misure di sicurezza, essendo privo di autonomia finanziaria, e pertanto in tale veste deve considerarsi semplice ausiliario del datore di lavoro.

La responsabilità del RSPP

Per quanto riguarda le sanzioni previste dal testo unico in materia di sicurezza, tale figura è esclusa da qualunque tipo di responsabilità derivante dall'inadempimento delle obbligazioni contenute nella legge medesima. Pur avendo una funzione di consulenza, il RSPP può però essere ritenuto corresponsabile del verificarsi di un infortunio ogniqualevolta questo sia oggettivamente riconducibile ad una situazione pericolosa che egli avrebbe avuto l'obbligo di conoscere e segnalare. Infatti, quando si verifica un danno ad un lavoratore o ad un altro soggetto sul luogo di lavoro, il RSPP può essere legittimamente chiamato a rispondere per la sua condotta, sia in sede penale (reato di omicidio colposo o di lesioni colpose) - qualora si possa ritenere che il fatto reato sia conseguenza della sua azione o omissione - sia in sede civile: «In tema di infortuni sul lavoro, il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, pur svolgendo all'interno della struttura aziendale un ruolo non gestionale ma di consulenza, ha l'obbligo giuridico di adempiere diligentemente l'incarico affidatogli e di collaborare con il datore di lavoro, individuando i rischi connessi all'attività lavorativa e fornendo le opportune indicazioni tecniche per risolverli, all'occorrenza disincentivando eventuali soluzioni economicamente più convenienti ma rischiose per la sicurezza dei lavoratori, con la conseguenza che, in relazione a tale suo compito, può essere chiamato a rispondere, quale garante, degli eventi che si verifichino per effetto della violazione dei suoi doveri» (Cass., 24 aprile 2014, n. 38343).

Quando il RSPP, agendo con imperizia, negligenza, imprudenza o inosservanza di leggi e discipline, abbia dato un suggerimento sbagliato, o abbia trascurato di segnalare una situazione di rischio - inducendo il datore di lavoro ad omettere l'adozione di una doverosa misura di prevenzione - risponde insieme a quest'ultimo dell'evento dannoso derivatone. La responsabilità penale del RSPP può derivare da fatto doloso del medesimo o da negligenza tale da configurare il concorso di colpa nel reato proprio del datore di lavoro o del dirigente³⁷.

all'entrata in vigore della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (istituzione del servizio sanitario nazionale), ora inseriti nell'organizzazione dei Dipartimenti di prevenzione delle Aziende sanitarie locali.

³⁷ Cass. pen., IV Sez., 20 novembre 2024, n. 42483: «il responsabile del servizio di prevenzione e protezione può essere ritenuto responsabile, anche in concorso con il datore di lavoro, del verificarsi di un infortunio, ogni qual volta questo sia oggettivamente riconducibile ad una situazione pericolosa che egli avrebbe avuto l'obbligo di conoscere e segnalare, dovendosi presumere che alla segnalazione faccia seguito l'adozione, da parte del datore di lavoro, delle iniziative idonee a neutralizzare tale situazione [...]. Del resto, il responsabile del servizio di prevenzione e protezione, pur svolgendo all'interno della struttura aziendale un ruolo non gestionale ma di consulenza, ha l'obbligo giuridico di adempiere diligentemente l'incarico affidatogli e di collaborare con il datore di lavoro, individuando i rischi connessi all'attività lavorativa e fornendo le opportune indicazioni

Nomina del RSPP e responsabilità del datore di lavoro

La mera designazione del RSPP non costituisce una delega di funzioni e non è dunque sufficiente a sollevare il datore di lavoro ed i dirigenti dalle rispettive responsabilità in tema di violazione degli obblighi dettati per la prevenzione degli infortuni sul lavoro. Il RSPP svolge un ruolo di consulente in materia antinfortunistica del datore di lavoro ed è privo di effettivo potere decisionale (Cass. pen., 26 aprile 2017, n. 24958).

Si osserva inoltre che la nomina del RSPP è un obbligo indelegabile in capo al datore di lavoro.

In organizzazioni di lavoro complesse, il datore di lavoro ha facoltà di designare anche uno o più Addetti al Servizio di Prevenzione e Protezione. L'addetto è figura che deve possedere gli stessi requisiti dell'RSPP e che coadiuva sia l'RSPP sia il datore di lavoro per eventuali specifici compiti e adempimenti previsti dal d.lgs. 81/08.

Del Servizio di Prevenzione e Protezione può far parte qualsiasi professionista di cui il datore di lavoro decida di avvalersi. Ad esempio, nei Palazzi di Giustizia vi sono apparecchi radiogeni per il controllo di sicurezza dei bagagli a mano; tali apparati possono essere tenuti in esercizio solo se affidate ad un «Esperto in radioprotezione» una figura prevista dal Decreto Legislativo 31 luglio 2020, n. 101 con compiti relativi alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti; tale professionista è la persona che, incaricata dal datore di lavoro o dall'esercente (generalmente la Procura Generale che ha competenza sulla sicurezza antintrusione, antieffrazione, controllo accessi e genericamente per tutte le misure chiamate di *security*) possiede le cognizioni, la formazione e l'esperienza necessarie per gli adempimenti di cui all'art. 130 del decreto 101; le capacità e i requisiti professionali dell'esperto di radioprotezione sono disciplinate dall'articolo 129 del d.dgs.101/2020.

C) Il Medico competente e la sorveglianza sanitaria

Il medico competente è uno specialista in medicina del lavoro, iscritto nelle liste del Ministero della Salute, che ha il compito di valutare la sicurezza dei luoghi di lavoro sotto il profilo della tutela della salute dei lavoratori. Dunque, non solo avvia la sorveglianza sanitaria con l'esecuzione di visite mediche, ma collabora alla identificazione dei potenziali fattori di pericoli per la salute dei lavoratori e alla definizione delle misure necessarie da adottare per evitare e/o contenere l'esposizione a possibili fattori di pericolo per la salute dei lavoratori.

Più in particolare, la Suprema Corte ricorda che «i compiti del medico competente si suddividono essenzialmente in tre categorie:

- a) i compiti c.d. professionali costituiti essenzialmente dal dovere di effettuare la sorveglianza sanitaria...;
- b) i compiti c.d. collaborativi rappresentati dal dovere di cooperare con il datore di lavoro alla programmazione del controllo dell'esposizione dei lavoratori ai rischi. La partecipazione del medico competente alla fase di valutazione dei rischi aziendali garantisce allo stesso un'approfondita conoscenza dell'organizzazione dei processi lavorativi e gli consente, conseguentemente, di fissare adeguate misure di prevenzione ed efficaci protocolli sanitari; nell'ambito di tale attività occorre un suo coinvolgimento, da parte del datore di lavoro, anche nella redazione del documento di valutazione dei rischi e nella agevole individuazione delle possibili cause di eventuali disturbi riferiti dal lavoratore;
- c) i compiti c.d. informativi [...]» (così, Cass., pen, Sez. IV, 2 luglio 2020, n.19856).

La sorveglianza sanitaria consiste nella esecuzione delle visite mediche, esami strumentali, o esami ematochimici ed eventuali altre indagini diagnostiche volte a verificare lo stato di salute dei lavoratori e la loro idoneità alla mansione specifica. Il medico competente programma ed effettua la sorveglianza sanitaria (art. 41 d.lgs. n. 81/2008) attraverso protocolli sanitari definiti in funzione dei rischi specifici e riportate nel documento di valutazione dei rischi e tenendo in considerazione gli

tecniche per risolverli, con la conseguenza che, in relazione a tale suo compito, può essere chiamato a rispondere, quale garante, degli eventi che si verifichino per effetto della violazione dei suoi doveri».

indirizzi scientifici più avanzati.

Cartella sanitaria e di rischio

Il medico competente istituisce, aggiorna e custodisce, sotto la propria responsabilità, una cartella sanitaria e di rischio per ogni lavoratore sottoposto a sorveglianza sanitaria; tale cartella è conservata con salvaguardia del segreto professionale e, salvo il tempo strettamente necessario per l'esecuzione della sorveglianza sanitaria e la trascrizione dei relativi risultati, presso il luogo di custodia concordato al momento della nomina del medico competente, che può essere o nel luogo di lavoro, in armadi chiusi a chiave, o presso il luogo in cui opera il medico del lavoro.

Il medico competente alla cessazione dell'incarico consegna al datore di lavoro la documentazione sanitaria in suo possesso, con salvaguardia del segreto professionale; alla cessazione del rapporto di lavoro consegna al lavoratore copia della cartella sanitaria e di rischio, e gli fornisce le informazioni necessarie relative alla conservazione della cartella medesima.

Collaborazione alla valutazione dei rischi e all'attuazione delle misure di sicurezza

Il medico competente collabora con il datore di lavoro e con il Servizio di Prevenzione e Protezione alla valutazione dei rischi, anche ai fini della programmazione, della sorveglianza sanitaria, alla predisposizione dell'attuazione delle misure per la tutela della salute e della integrità psico-fisica dei lavoratori, all'attività di formazione e informazione nei confronti dei lavoratori, per la parte di competenza, e all'organizzazione del servizio di primo soccorso, considerando le diverse condizioni di esposizione a potenziali pericoli e le peculiari modalità organizzative del lavoro³⁸.

Al medico non si richiede l'adempimento di un obbligo altrui quanto, piuttosto, lo svolgimento di un obbligo di collaborazione, espletabile anche mediante l'esauriente sottoposizione al datore di lavoro dei rilievi e delle proposte in materia di valutazione dei rischi che coinvolgono le sue competenze professionali in materia sanitaria. Viene così delimitato l'ambito degli obblighi imposti dalla norma al «medico competente», adempiuti i quali, l'eventuale ulteriore inerzia del datore di lavoro resta imputata a sua esclusiva responsabilità penale, a mente del D.Lgs. n. 81 del 2008, art. 55, co. 1, lett. A. (così, Cass. pen., sez. III, 15 gennaio 2013, n. 1856).

Il medico competente, quindi, deve essere nominato con atto formale dal datore di lavoro qualora all'esito della valutazione dei rischi vi siano potenziali pericoli per la salute dei lavoratori e deve curare la sorveglianza sanitaria, cioè l'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.

Negli uffici giudiziari vi sono molte mansioni che richiedono l'avvio della sorveglianza sanitaria: si pensi agli impiegati che fanno uso di videoterminali, al personale dedito agli archivi e che fa movimentazione manuale di carichi e ai conducenti di autoveicoli di servizio.

Secondo l'organizzazione mondiale della sanità la tutela della salute sul lavoro non consiste solo in un'assenza di malattia o di infermità ma la salute va intesa come attività che mira allo stato di completo benessere fisico, mentale e sociale. In quest'ottica, quindi, la funzione del medico competente è importante anche per valutare possibili rischi da stress lavorativo per le diverse figure all'interno di una organizzazione di lavoro.

Riunione periodica annuale di sicurezza

In occasione della riunione periodica annuale (riunione obbligatoria a cui partecipa il datore di lavoro, il medico, l'RSPP e i Rappresentanti dei lavoratori) il medico competente comunica per iscritto al datore di lavoro, al RSPP, ai Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza, i risultati anonimi collettivi della sorveglianza sanitaria effettuata e fornisce indicazioni sul significato di detti

³⁸ Per Cass. pen., sent. n. 19856/2020 «Il medico competente risponde, nella qualità di titolare di un'autonoma posizione di garanzia, delle fattispecie di evento che risultano di volta in volta integrate dall'omissione colposa delle regole cautelari poste a presidio della salvaguardia del bene giuridico – salute dei lavoratori – sui luoghi di lavoro, direttamente riconducibili alla sua specifica funzione di controllo delle fonti di pericolo istituzionalmente attribuitagli dall'ordinamento giuridico». Cass. pen., 3 giugno 2021, n. 21521 afferma che, in caso di sinistro occorso al lavoratore, deve essere ritenuto responsabile del reato di lesioni colpose il medico competente che non richiede per iscritto al datore l'adozione degli adeguati dispositivi di sicurezza.

risultati ai fini della attuazione delle misure per la tutela della salute e della integrità psico-fisica dei lavoratori.

Sopralluoghi negli ambienti di lavoro

Il medico competente visita obbligatoriamente gli ambienti di lavoro almeno una volta all'anno o a cadenza diversa che stabilisce in base alla valutazione dei rischi.

Al datore di lavoro rimane l'obbligo di impiegare la risorsa umana secondo l'esito degli accertamenti sanitari redatti dal medico competente ossia secondo il cosiddetto «giudizio di idoneità alla mansione specifica», rispettando le eventuali limitazioni alla mansione disposte dal medico del lavoro.

La periodicità con la quale sottoporre a visita medica di idoneità un lavoratore è stabilita dal d.lgs. n. 81/08 ed è annuale, eccezion fatta solo per coloro esposti al rischio di utilizzo di postazioni dotate di videoterminali (computer), per i quali la periodicità dipende dall'età anagrafica dei lavoratori e comunque dalle decisioni del medico del lavoro³⁹.

D) Il Preposto per la sicurezza

Sul datore di lavoro grava l'obbligo di valutare tutti i rischi connessi alle attività lavorative e attraverso tale adempimento pervenire alla individuazione delle misure cautelari necessarie e quindi alla loro adozione, non mancando di assicurarsi l'osservanza di tali misure da parte dei lavoratori.

Nella maggioranza dei casi, tuttavia, la complessità dei processi aziendali richiede la presenza di dirigenti e di preposti che in diverso modo coadiuvano il datore di lavoro. I primi attuano le direttive del datore di lavoro, organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di essa [art. 2, co. 1, lett. d), d.lgs. n. 81 del 2008]; i secondi sovrintendono alla attività lavorativa e garantiscono l'attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa.

Il preposto è una figura chiave nella gestione della salute e sicurezza dei lavoratori, in quanto deve svolgere il delicato ruolo di vigilanza sull'operato dei lavoratori, verificando la corretta attuazione delle misure di sicurezza tese alla protezione dei lavoratori e alla prevenzione dei rischi presenti negli ambienti di lavoro.

Il d.lgs. n. 81/08, all'art. 2, co. 1, lett. e), definisce il «preposto» come la «persona che, in ragione delle competenze professionali e nei limiti di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, sovrintende alla attività lavorativa e garantisce l'attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa».

La Legge 17 dicembre 2021, n. 215 (G.U. Serie Generale n. 301 del 20/12/2021), di conversione del Decreto-Legge 21 ottobre 2021, n. 146 recante «Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili», ha modificato il d.lgs. n. 81/08 introducendo l'obbligo⁴⁰ in capo al datore di lavoro di individuare i preposti in tutti gli ambiti di lavoro per l'effettuazione delle attività di vigilanza e controllo sulle condizioni di sicurezza nei luoghi di lavoro.

Quindi, fin dal DVR il datore di lavoro deve disegnare il sistema di organizzazione e gestione della salute e sicurezza sul lavoro «individuando i ruoli che vi devono provvedere», da assegnare in via esclusiva a soggetti competenti e dotati di adeguati poteri di intervento: compiti e responsabilità, col

³⁹ Art. 173, co. 3, D.lgs. n. 81/08: Salvi i casi particolari che richiedono una frequenza diversa stabilita dal medico competente, la periodicità delle visite di controllo è biennale per i lavoratori classificati come idonei con prescrizioni o limitazioni e per i lavoratori che abbiano compiuto il cinquantesimo anno di età; quinquennale negli altri casi.

⁴⁰ D.lgs. 81/08, art. 18, co. 1, lett. b-bis: «Il datore di lavoro, che esercita le attività di cui all'articolo 3, e i dirigenti, che organizzano e dirigono le stesse attività secondo le attribuzioni e competenze ad essi conferite, devono: b-bis) individuare il preposto o i preposti per l'effettuazione delle attività di vigilanza di cui all'articolo 19. I contratti e gli accordi collettivi di lavoro possono stabilire l'emolumento spettante al preposto per lo svolgimento delle attività di cui al precedente periodo. Il preposto non può subire pregiudizio alcuno a causa dello svolgimento della propria attività».

facsimile di nomina, incarico, individuazione, comunicazione dei compiti, ecc...

Sono previste sanzioni penali contravvenzionali per il datore di lavoro che viola gli anzidetti obblighi: Art. 28, co. 2, lett. b), ... o d): ammenda da 2.457,02 a 4.914,03 euro se adotta il documento di cui all'art. 17, co. 1, lett. a) in assenza degli elementi di cui ai predetti commi [Art. 55, co. 3 D. Lgs. n. 81/2008].

Gli obblighi e le responsabilità del preposto

La Suprema Corte (Cass. pen., Sez. IV, 17 gennaio 2020, n. 1683) rimarca che, se da un lato è pacifico che «alla luce della normativa prevenzionistica vigente, sul datore di lavoro grava l'obbligo di valutare tutti i rischi connessi alle attività lavorative e attraverso tale adempimento pervenire alla individuazione delle misure cautelari necessarie e quindi alla loro adozione, non mancando di assicurarsi l'osservanza di tali misure da parte dei lavoratori», ciò nondimeno «nella maggioranza dei casi, tuttavia, la complessità dei processi aziendali richiede la presenza di dirigenti e di preposti che in diverso modo coadiuvano il datore di lavoro».

In particolare - prosegue la Corte - «i primi attuano le direttive del datore di lavoro, organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di essa [art.2, co.1, lett. d), d.lgs. n. 81 del 2008]; i secondi sovrintendono alla attività lavorativa e garantiscono 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), d.lgs. n.81 del 2008]».

Il principio sancito da questa pronuncia è chiaro: «il datore di lavoro può assolvere all'obbligo di vigilare sull'osservanza delle misure di prevenzione adottate attraverso la preposizione di soggetti a ciò deputati e la previsione di procedure che assicurino la conoscenza da parte sua delle attività lavorative effettivamente compiute e delle loro concrete modalità esecutive, in modo da garantire la persistente efficacia delle misure di prevenzione scelte a seguito della valutazione dei rischi (Cass., Sez. 4, del 19/02/2019, n.14915, Arrigoni, Rv. 275577)».

La Cassazione precisa pure che, così come vale più in generale per gli altri obblighi prevenzionistici, «anche in relazione all'obbligo di vigilanza, le modalità di assolvimento vanno rapportate al ruolo che viene in considerazione; il datore di lavoro deve controllare che il preposto, nell'esercizio dei compiti di vigilanza affidatigli, si attenga alle disposizioni di legge e a quelle, eventualmente in aggiunta, impartitegli. Ne consegue che, qualora nell'esercizio dell'attività lavorativa si instauri, con il consenso del preposto, una prassi *contra legem*, foriera di pericoli per gli addetti, in caso di infortunio del dipendente, la condotta del datore di lavoro che sia venuto meno ai doveri di formazione e informazione del lavoratore e che abbia omesso ogni forma di sorveglianza circa la pericolosa prassi operativa instauratasi, integra il reato di omicidio colposo o di lesioni colpose aggravato dalla violazione delle norme antinfortunistiche» (Sez.4, n.26294 del 14/03/2018, Fassero Gamba, Rv.272960, in un caso di omicidio colposo; in conformità, in un'ipotesi di lesioni colpose, Sez.4, n.18638 del 16/01/2004, Policarpo, Rv.228344; principio risalente a Sez.4, n.17941 del 16/11/1989, Raho, Rv.182857)».

Resta poi fermo il principio secondo cui (Cass. pen., Sez. IV, 18 luglio 2019, n. 31863), «il preposto ha la funzione di verificare e garantire il rispetto delle regole di cautela nell'esecuzione delle prestazioni lavorative».

Laddove un evento lesivo dipenda dalla violazione di questo obbligo, «la sua responsabilità può essere esclusa, per causa sopravvenuta, solo in virtù di un comportamento del lavoratore avente i caratteri dell'eccezionalità, dell'abnormità e, comunque, dell'esorbitanza rispetto al procedimento lavorativo ed alle direttive organizzative ricevute, connotandosi come del tutto imprevedibile» (*ex multis*, Cass. pen., Sez.4, n. 37986 del 27/6/2012, Battafarano, Rv.254365; conf. Cass. pen., Sez.4, n. 3787 del 17/10/2014 dep. il 2015, Bonelli, Rv.261946)».

Secondo la Corte, da ciò deriva che «il limite esogeno delle responsabilità collegate all'esercizio della funzione di preposto deve essere individuato nella abnormità ed eccezionalità della condotta del lavoratore, non essendo ipotizzabile una dismissione della posizione di garanzia in rapporto ad un'attività che è stata comunque svolta dal lavoratore nell'ambito dell'azienda sulla base di direttive impartite dal datore di lavoro o da chi abbia assunto di fatto tale veste».

La Cassazione ribadisce costantemente che «ai fini dell'individuazione del garante nelle strutture

aziendali complesse, occorre fare riferimento al soggetto espressamente deputato alla gestione del rischio essendo, comunque, generalmente riconducibile alla sfera di responsabilità del preposto l'infortunio occasionato dalla concreta esecuzione della prestazione lavorativa; a quella del dirigente il sinistro riconducibile al dettaglio dell'organizzazione dell'attività lavorativa e a quella del datore di lavoro, invece, l'incidente derivante da scelte gestionali di fondo (così questa sez. 4, n. 24136 del 6/5/2016, Di Maggio ed altri, Rv.266853 nella cui motivazione si è precisato che deve ritenersi, comunque, responsabile il datore di lavoro, per il potere-dovere generale di vigilanza su di lui gravante, in tutte le ipotesi in cui l'organizzazione aziendale non presenta complessità tali da sollevare del tutto l'organo apicale dalle responsabilità connesse gestione del rischio)» (Cass. pen., Sez. IV, 1 agosto 2016, n. 33630).

Le responsabilità del preposto riguardano quindi essenzialmente l'applicazione delle misure di prevenzione disposte da altri (datore di lavoro o dirigenti).

I doveri del preposto sono elencati all'art. 19 D.Lgs. 81/08, ossia:

- 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, informare i loro superiori diretti;
- verificare affinché soltanto i lavoratori che hanno ricevuto adeguate istruzioni accedano alle zone che li espongono ad un rischio grave e specifico;
- 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;
- 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;
- 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;
- 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, delle quali venga a conoscenza sulla base della formazione ricevuta;
- frequentare appositi corsi di formazione (art. 37 D.Lgs. 81/2008)⁴¹.

Da osservare, infine, che secondo il d.lgs. n. 81/08, «Titolo XII - Disposizioni in Materia Penale e di Procedura Penale art.299 Esercizio di fatto dei poteri direttivi», qualora non si proceda alla individuazione del preposto, la posizione di garanzia grava altresì su colui che «pur sprovvisto di regolare investitura, eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti a ciascuno dei soggetti ivi definiti».

Tale indicazione pertanto conduce alla constatazione che il «preposto», esercitando un ruolo che sovrintende il lavoro di altri, è sempre presente in qualsiasi organizzazione di lavoro⁴² e che il «sovrintendere» le attività di lavoro, esercitando un «funzionale potere di iniziativa», è tipico di ogni mansione inquadrabile come «direttore amministrativo» di ufficio e/o responsabile di cancelleria, ecc.

Sulla base di quanto detto sopra, appare dunque improprio parlare di un possibile rifiuto da parte di

⁴¹ Secondo Cass. pen., n. 14443/2025, il ruolo del preposto include non solo la vigilanza attiva, ma anche l'obbligo di segnalare al datore di lavoro o al dirigente ogni condizione di pericolo di cui venga a conoscenza nell'esercizio della sua funzione. Se il preposto è al corrente di anomalie nelle attrezzature, carenze nei sistemi di protezione o inadeguatezze organizzative, la sua omissione nel riferirle costituisce colpa autonoma. In tal caso la responsabilità non può essere esclusa mediante la semplice nomina della figura: l'azione di segnalazione tempestiva è parte integrante delle sue attribuzioni e la mancata attivazione verso i vertici aziendali configura omissione sanzionabile.

⁴² Sicché un preposto, anche se non formalmente nominato (c.d. «preposto di fatto»), risponde delle conseguenze di infortuni verificatisi in sua assenza se è consapevole della sistematica inosservanza, da parte dei lavoratori, all'adozione di presidi antinfortunistici (Cass. pen., IV Sezione, 22 aprile 2025 n. 15696).

un soggetto a ricoprire tale ruolo, visto che la funzione di Preposto è correlata in maniera intrinseca con il ruolo di preminenza assunto da questa figura all'interno dell'azienda rispetto ad altri colleghi, con la conseguenza di configurare in capo all'interessato una precisa posizione di garanzia riguardo alla sicurezza ed alla salute sul lavoro⁴³.

Dunque il rifiuto del soggetto interessato a svolgere la funzione di Preposto non appare un'opzione plausibile proprio nel momento in cui tale ruolo sia legato naturalmente alle sue mansioni in concreto espletate.

La formazione di base e l'aggiornamento del preposto come detto sono obbligatori e previsti dall'Accordo Stato Regioni.

Occorre precisare che, allo stato:

- Nessuna indicazione è pervenuta dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del Ministero, su chi debba essere "individuato" per il ruolo di preposto né indicazioni sull'inquadramento contrattuale e profilo minimo che tale ruolo deve avere;
- L'assunzione di una posizione di garanzia che grava sulla figura del preposto oltre ai profili potenziali di responsabilità penale, pone anche l'esigenza di una tutela assicurativa civilistica in caso di danni a terzi.
- Non sono previsti compensi aggiuntivi per tali attività

E) I lavoratori designati per la gestione dell'emergenza

L'articolo 18, co. 1, lett. b), del D.lgs. 81/08 prevede che il datore di lavoro abbia l'obbligo di «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». Ai sensi dell'articolo 37, co. 9, del medesimo decreto, inoltre, «i lavoratori incaricati dell'attività di prevenzione incendi e lotta antincendio, di evacuazione dei luoghi di lavoro in caso di pericolo grave ed immediato, di salvataggio, di primo soccorso e, comunque, di gestione dell'emergenza devono ricevere un'adeguata e specifica formazione e un aggiornamento periodico [...]».

L'addetto alla lotta antincendio è quel lavoratore incaricato di attuare le misure di prevenzione incendi, della lotta antincendio, della gestione delle emergenze che da essa possono scaturire e della evacuazione dai luoghi di lavoro⁴⁴.

Il d.lgs. n. 81/08 stabilisce quindi l'obbligo per il datore di lavoro di nominare i lavoratori incaricati della prevenzione incendi e gestione delle emergenze. Nella scelta, il datore di lavoro deve tener conto non solo delle attitudini personali del lavoratore che nominerà, ma soprattutto delle dimensioni dell'ufficio e dei rischi specifici, designando quanti addetti ritiene necessari. Non esiste infatti un numero massimo, o proporzionale al numero dei dipendenti, dei membri che devono far

⁴³ Per Cass. pen., 24 maggio 2025, n. 19428 il preposto risponde di omicidio colposo se, pur non essendo direttamente coinvolto nella realizzazione materiale dell'opera pericolosa, omette di vigilare sul rispetto delle misure di sicurezza previste, come quelle indicate nel Piano Operativo di Sicurezza (POS) e nel Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC). In particolare, la Corte ha sottolineato che il preposto ha un obbligo specifico di vigilanza e di segnalazione tempestiva di ogni condizione di pericolo, nonché delle carenze nei mezzi di protezione, ai superiori aziendali. La mancata attivazione di queste funzioni, che costituiscono una posizione di garanzia tutelata dalla norma (art. 19 del D.Lgs. 81/2008), configura una negligenza con rilevanti conseguenze penali.

⁴⁴ Il D.M. Interno 2 settembre 2021 (all. 20), «Criteri per la gestione dei luoghi di lavoro in esercizio ed in emergenza e caratteristiche dello specifico servizio di prevenzione e protezione antincendio, ai sensi dell'articolo 46, comma 3, lettera a), punto 4 e lettera b) del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81», prevede che il datore di lavoro, dal 4 ottobre 2022, predisponga obbligatoriamente il piano di emergenza e organizzi la prova di evacuazione antincendio nei seguenti casi: luoghi di lavoro ove sono occupati almeno 10 lavoratori; luoghi di lavoro che rientrano nell'allegato I del D. P. R. 151/2011 (Elenco delle attività soggette alle visite e ai controlli di prevenzione incendi); luoghi di lavoro aperti al pubblico caratterizzati dalla presenza contemporanea di più di cinquanta persone, indipendentemente dal numero di lavoratori. La violazione dell'obbligo è sanzionata penalmente.

parte della squadra, ma sarà il datore di lavoro che valuterà in base alle dimensioni, ai rischi presenti ed a eventuali sedi distaccate, il numero adeguato di addetti da nominare.

La nomina non è rifiutabile da parte del lavoratore, né dà diritto ad aumenti salariali o riduzioni sull'orario di lavoro e va fatta valutando con attenzione i requisiti fisici del lavoratore. L'eventuale rifiuto può avvenire solo per giustificato motivo, sì come sancito dall'art 43, co. 3, d.lgs. n. 81/08 e s.m.i.

Tutti i lavoratori addetti alla squadra di emergenza antincendio devono ricevere una specifica formazione attraverso la frequentazione di corsi antincendio che abbiano i contenuti stabiliti dal D.M. 2/9/2021. I contenuti dei corsi antincendio devono essere correlati alla tipologia delle attività ed al livello di classificazione del rischio incendio delle stesse (il rischio incendio può essere classificato di livello 1: rischio basso; livello 2: rischio medio; livello 3: rischio elevato). La classificazione del rischio incendio è riportata nel Documento di Valutazione del Rischio specificatamente per la parte dell'antincendio.

Analogamente il datore di lavoro ha l'obbligo di designare anche i lavoratori addetti al Primo Soccorso.

Il Primo Soccorso riguarda l'insieme degli atti che personale non medico può mettere in atto in attesa dell'arrivo del soccorso sanitario pubblico nel frattempo attivato. Le squadre di Primo Soccorso sul luogo di lavoro rappresentano un importante strumento a tutela della salute dei lavoratori, garantendo una minima capacità di intervento in caso di infortunio o malore improvviso.

Anche tale designazione non può essere rifiutata da parte dei lavoratori e per lo svolgimento di tale compito, il datore di lavoro deve assicurare una specifica formazione con i contenuti minimi stabiliti dal D.M. n. 388/03.

Generalmente ai lavoratori addetti al primo soccorso viene affidata la custodia e la cura della cassetta di primo soccorso, dispositivo obbligatorio in tutti i luoghi di lavoro, secondo il D.M. n. 388/03⁴⁵.

F) Il Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza

Questo ruolo è di stretta competenza dei lavoratori e delle rappresentanze sindacali, i quali possono eleggere o designare la figura del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (in sigla RLS⁴⁶).

Il datore di lavoro ha l'obbligo di provvedere affinché lo stesso riceva una specifica formazione adeguata, e deve comunicarne il nominativo all'INAIL.

Il numero dei rappresentanti dei lavoratori è in proporzione al totale dei lavoratori dipendenti.

Fatto salvo quanto stabilito in sede di contrattazione collettiva, il RLS secondo il d.lgs. n. 81/08:

- accede ai luoghi di lavoro in cui si svolgono le lavorazioni;
- è consultato preventivamente e tempestivamente in ordine alla valutazione dei rischi, alla individuazione, programmazione, realizzazione e verifica della prevenzione nell'ufficio;
- è consultato in merito alla designazione del Responsabile e degli Addetti al Servizio di Prevenzione, all'attività di prevenzione incendi, di primo soccorso, di evacuazione dei luoghi di lavoro e del medico competente;
- è consultato in merito all'organizzazione della formazione (art. 37 d.lgs. 81/2008);
- riceve le informazioni e la documentazione aziendale inerente alla valutazione dei rischi e le misure di prevenzione relative, nonché quelle inerenti alle sostanze ed alle miscele pericolose, alle macchine, agli impianti, all'organizzazione e agli ambienti di lavoro, agli infortuni ed alle malattie professionali;
- riceve le informazioni provenienti dai servizi di vigilanza;

⁴⁵ Il DDL n. 1441 e la successiva legge n. 116 del 4 agosto 2021 dettano poi le disposizioni in materia di utilizzo dei defibrillatori semiautomatici ed automatici (DAE) nei luoghi pubblici, stabilendone l'obbligatorietà in tutte le sedi dello Stato, e negli uffici delle Pubbliche Amministrazioni che abbiano almeno 15 dipendenti.

⁴⁶ D.lgs. n. 81/08, artt. 47, 48, 49 e 50.

- riceve una formazione adeguata e, comunque, non inferiore a quella prevista per tutti i lavoratori;
- promuove l'elaborazione, l'individuazione e l'attuazione delle misure di prevenzione idonee a tutelare la salute e l'integrità fisica dei lavoratori;
- formula osservazioni in occasione di visite e verifiche effettuate dalle autorità competenti, dalle quali è, di norma, sentito;
- partecipa alla riunione periodica annuale di sicurezza (unitamente al medico competente, RSPP e datore di lavoro);
- fa proposte in merito alla attività di prevenzione;
- avverte il datore di lavoro dei rischi individuati nel corso della sua attività;
- può fare 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 idonei a garantire la sicurezza e la salute durante il lavoro.

In sintesi, il Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza esercita una serie di funzioni attraverso quattro azioni fondamentali:

- Azione conoscitiva (informazione e formazione)
- Azione consultiva (consultazione preventiva)
- Azione partecipativa (partecipazione alle riunioni ed alle varie fasi di prevenzione)
- Azione attiva (propone, richiede, segnala, ricorre, ecc.).

La giurisprudenza recente della Cassazione, in particolare con la sentenza n. 38914 del 2023, ha sollevato questioni complesse sulla responsabilità dei RLS, affermando che, in casi di infortunio, può essere ritenuto responsabile penalmente per cooperazione colposa. Infatti, anche se il D.Lgs. 81/2008 non prevede sanzioni dirette e la responsabilità decisionale resta in capo al datore di lavoro, la Cassazione ha chiarito che il RLS non è esente da responsabilità se la sua condotta omissiva abbia contribuito causalmente all'evento, anche senza essere titolare di una “posizione di garanzia”.

G) Il lavoratore

Sono da considerarsi lavoratori tutti coloro che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolgono un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione.

Pertanto, oltre al personale dipendente degli uffici giudiziari, assumono lo status di lavoratore anche il tirocinante, lo stagista, i volontari, i soggetti esterni che svolgono attività di lavoro di inserimento sociale a seguito di convenzioni con gli enti locali (Regione, Comuni).

Anche i lavoratori, secondo l'art. 20 del d.lgs. n. 81/08, hanno degli obblighi in materia di salute e sicurezza, giacché debbono partecipare attivamente al sistema organizzativo di un ufficio per la salvaguardia della sicurezza.

Infatti, l'art. 20 del d.lgs. n. 81/08 prescrive che ogni lavoratore deve prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro, su cui ricadono gli effetti delle sue azioni o omissioni, conformemente alla sua formazione, alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore di lavoro⁴⁷.

I lavoratori devono in particolare:

⁴⁷ L'articolo 20 è stato interpretato nel senso dell'introduzione di un obbligo cautelare specifico nei confronti di terzi, potendosi così configurare una posizione di garanzia del lavoratore nei confronti di questi ultimi e, quindi, rinvenendo la possibilità di integrare un addebito a titolo di colpa specifica in caso di danno alle persone, ai sensi degli articoli 589, II comma, e 590, III comma, c.p. ed in eventuale concorso con gli altri soggetti obbligati.

- contribuire, insieme al datore di lavoro, ai dirigenti e ai preposti, all'adempimento degli obblighi previsti a tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro;
- osservare le disposizioni e le istruzioni impartite dal datore di lavoro, dai dirigenti e dai preposti, ai fini della protezione collettiva e individuale;
- utilizzare correttamente le attrezzature di lavoro, le sostanze e le miscele pericolose, i mezzi di trasporto, nonché i dispositivi di sicurezza;
- utilizzare in modo appropriato i dispositivi di protezione messi a loro disposizione;
- segnalare immediatamente al datore di lavoro, al dirigente o al preposto le deficienze dei mezzi e dei dispositivi, nonché qualsiasi eventuale condizione di pericolo di cui vengano a conoscenza, adoperandosi direttamente, in caso di urgenza, nell'ambito delle proprie competenze e possibilità per eliminare o ridurre le situazioni di pericolo grave e incombente, dandone notizia al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

17. Il Documento di Valutazione dei Rischi

La valutazione del rischio è lo strumento fondamentale che permette al datore di lavoro di individuare le misure di prevenzione e protezione e di pianificarne l'attuazione, il miglioramento ed il controllo dei luoghi di lavoro; rappresenta l'adempimento cardine per la garanzia della salute e della sicurezza dei lavoratori poiché costituisce il principale strumento per procedere all'individuazione delle misure di tutela per la riduzione o l'eliminazione del rischio.

Il d.lgs. n. 81/08 definisce la «valutazione dei rischi»: «valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui essi prestano la propria attività, finalizzata ad individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e ad elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza».

Oggetto della valutazione dei rischi

La valutazione dei rischi deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori presenti nei luoghi di lavoro. A conclusione della valutazione deve essere redatto il documento di valutazione dei rischi (in sigla DVR), che deve contenere una relazione sulla valutazione di tutti i rischi per la sicurezza e la salute durante l'attività lavorativa e l'individuazione delle procedure per l'attuazione delle misure di tutela da realizzare, nonché dei ruoli dell'organizzazione di lavoro che vi debbono provvedere.

La redazione del DVR e del piano delle misure di prevenzione e protezione è un compito non delegabile dal datore di lavoro che si avvale del supporto di altri soggetti, quali il RSPP ed il medico competente, previa consultazione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS), ed eventualmente, quando necessario, avvalendosi di ulteriori consulenti esterni.

Tutti i dati e le informazioni che servono alla valutazione dei rischi - e conseguentemente all'individuazione delle misure di tutela (ad esempio, documentazione tecnica, misure strumentali, esiti di sondaggi interni, ecc.) - devono essere chiari, completi e redatti secondo criteri riconosciuti dalla letteratura scientifica di riferimento.

La valutazione dei rischi deve essere immediatamente rielaborata:

- in occasione di modifiche del processo produttivo o dell'organizzazione del lavoro significative ai fini della salute e sicurezza dei lavoratori;
- in relazione al grado di evoluzione della tecnica, della prevenzione o della protezione
- a seguito di infortuni significativi o quando i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenzino la necessità.

A seguito di tale rielaborazione, le misure di prevenzione debbono essere aggiornate.

In queste ipotesi il DVR deve essere rielaborato nel termine di 30 giorni dalle rispettive causali.

Anche in caso di rielaborazione della valutazione dei rischi, il datore di lavoro deve comunque dare immediata evidenza, attraverso idonea documentazione, dell'aggiornamento delle misure di prevenzione e immediata comunicazione al Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza che peraltro può accedere su richiesta (art. 29, c. 3, D.Lgs. 81/2008) alla visione del DVR.

Fattori di rischio negli ambienti di lavoro

Il d.lgs. n. 81/08 definisce *Il «rischio» come “la probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno nelle condizioni di impiego o di esposizione ad un determinato fattore o agente oppure alla loro combinazione”*.

I rischi sul luogo di lavoro che possono tradursi in un danno per i lavoratori sono di tre tipologie.

Rischi per la salute

I rischi per la salute sono quelli che incidono sull'aspetto fisico e biologico dei lavoratori che svolgono mansioni in cui è richiesta l'esposizione ad un fattore di pericolo che, nel tempo, può determinare un peggioramento del proprio stato di salute. Rientrano tra questi, ad esempio, il rischio da utilizzo di postazioni videoterminali, o i rischi da postura, e fattori ergonomici per la prolungata postura eretta, il rischio da movimentazione manuale dei carichi per la spinta di carrelli portafascicoli, ecc.

Rischi per la sicurezza

Appartengono a questa categoria tutte le situazioni dalle quali può derivare un infortunio sul lavoro provocato da un contatto traumatico con uno strumento, una attrezzatura, una caduta accidentale, il rischio di esposizione a contatti diretti o indiretti da impianti elettrici; il rischio incendio, il rischio di urti e abrasioni per tutti coloro che svolgono anche semplici lavori di ufficio, come la movimentazione di fascicoli giudiziari dagli archivi e cancellerie ecc.

Rischi trasversali o organizzativi

Sono i rischi che dipendono dall'insieme dei rapporti lavorativi, interpersonali e di organizzazione che si creano all'interno di un ambito lavorativo.

Da osservare inoltre che, per quanto concerne la tutela della lavoratrice in maternità e nella fase post partum vigono le condizioni di divieto e l'obbligo di valutazione dei rischi rinvenienti dal d.lgs. n. 151/2001 (artt.11-12).

Come si valutano i rischi sui luoghi di lavoro

Il percorso che i datori di lavoro devono seguire per valutare la presenza dei rischi e per redigere il documento che obbligatoriamente ne deriva (DVR) può essere illustrato come segue:

• Individuazione dei fattori di rischio:

La valutazione parte dall'individuazione dei fattori di rischio: quelli conosciuti, i quali sono di semplice individuazione e permettono di rilevare facilmente le misure di controllo, e quelli poco identificabili, per i quali è necessario compiere maggiori controlli ed ispezioni (es. legionella nelle riserve idriche⁴⁸ e nella rete idrica dell'edificio⁴⁹, oppure il gas radon nei locali archivi, spesso ubicati

⁴⁸ La prevenzione della legionellosi è affidata alle *Linee guida per la prevenzione ed il controllo della legionella* predisposte dal Ministero della Sanità e adottate dalla Conferenza permanente Stato-Regioni il 7.5.2015, nonché al Rapporto ISS Covid-19 n. 21/2020 del 3.5.2020, e al d.lgs. 23.2.2023, n. 18, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano. I punti essenziali prevedono la valutazione annuale del rischio, la manutenzione regolare degli impianti idraulici e l'implementazione di misure come il riscaldamento dell'acqua oltre i 60 C per uccidere il batterio, l'uso di disinfettanti come il cloro e il trattamento con raggi UV. Il DVR Legionella, come ogni altro DVR, deve essere redatto dal Datore di Lavoro, che non può delegare la responsabilità di questa valutazione ma può farsi assistere dal Medico Competente e dal Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP), nonché da professionisti specializzati come igienisti o ingegneri per condurre sopralluoghi e analisi necessarie. La valutazione del rischio va eseguita preferibilmente con cadenza annuale, ma almeno ogni due anni per la maggior parte delle strutture, come previsto dal D.Lgs. n. 81/2008.

⁴⁹ Il Decreto Legislativo n. 18/2023 recepisce la normativa europea sulla qualità delle acque destinate al consumo umano, aggiornando i limiti per sostanze come il piombo e introducendo un approccio basato sul rischio. I vecchi limiti per il piombo (10 µg/L) erano già in vigore prima del decreto e la normativa UE ha

negli interrati e seminterrati)⁵⁰.

- Individuazione dei lavoratori esposti:

Individuare quali sono i lavoratori che, a causa delle mansioni alle quali sono adibiti, si trovano in una situazione di maggior esposizione al rischio.

- Calcolo dell'entità delle esposizioni:

Definita la frequenza e la durata dei lavori dai quali possono derivare danni alla salute e alla sicurezza dei lavoratori, il datore di lavoro dovrà stabilire la necessità di eseguire una valutazione delle esposizioni.

- Valutazione degli eventuali danni causati dall'esposizione:

È necessario stimare la portata che può avere un probabile danno tramite apposita valutazione, in relazione alla quale vengono poi determinate le misure preventive e protettive per eliminarlo o per ridurlo sensibilmente.

- Valutazione della eventualità che si manifestino effetti dannosi:

È necessario prevedere la probabilità che si verifichino alcuni eventi dannosi per i lavoratori al fine di predisporre un piano per la realizzazione delle misure di prevenzione.

- Verifica della presenza delle misure preventive da adottare e controllo:

Effettuare un controllo delle misure tecniche elaborate al fine di constatare se siano effettivamente attuabili, o se è necessario rivedere la precedente valutazione.

- Organizzazione di un piano di intervento

Il datore di lavoro deve realizzare un piano di intervento con le risorse presenti in ufficio e determinare se sono richieste alcune azioni per garantire una situazione di sicurezza.

Per ogni singolo fattore di pericolo potenziale a cui il lavoratore è esposto necessita adottare le misure di prevenzione o le misure di protezione e vigilare sulla corretta adozione di tali misure (dovere di sorveglianza esercitato anche con la presenza obbligatoria del preposto per la sicurezza).

18. La prevenzione dei rischi

La prevenzione è definita come: “il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno;”

La definizione di prevenzione riguarda tutte quelle azioni che sono programmate e realizzate con la finalità di eliminare o ridurre al minimo la probabilità che un evento indesiderato accada; si sostanzia quindi nell'eliminare o contenere una potenziale fonte di pericolo anche per il tramite di

abrogato la direttiva precedente nel gennaio 2023. Il nuovo decreto, entrato in vigore il 21 marzo 2023, ha introdotto nuovi limiti più restrittivi per altri parametri e ha specificato nuovi parametri chimici da monitorare. Novità principali per il piombo e altri contaminanti sono nel fatto che il D.Lgs. 18/2023 ha aggiornato i parametri chimici e microbiologici, introducendo nuovi limiti per sostanze pericolose per la salute. La normale presenza di cisterne e di tubazioni, per lo più in piombo, negli edifici pubblici impone, dunque, maggiori controlli e interventi sostitutivi.

⁵⁰ I controlli sul gas radon sono obbligatori per legge in molti ambienti di lavoro sotterranei e consistono nella misurazione della concentrazione di radon per valutare il rischio sanitario. Le misurazioni si effettuano tramite strumenti passivi, che forniscono una media su un periodo prolungato (anche un anno), o dispositivi attivi per il monitoraggio in tempo reale, come nel caso di dispositivi consigliati per contesti dove è necessario un controllo costante. La prima misurazione deve essere completata entro 24 mesi dall'avvio dell'attività o dall'identificazione di un'area a rischio. Dopo la prima valutazione, le misurazioni devono essere ripetute periodicamente secondo le indicazioni della normativa. Al termine della misurazione, deve essere redatta una relazione tecnica firmata dal responsabile. Il D.Lgs. n. 101/2020 stabilisce gli obblighi di valutazione e riduzione del rischio radon in Italia. Il Piano Nazionale d'Azione per il Radon 2023-2032 prevede misurazioni e strategie di riduzione del rischio sia negli ambienti di lavoro che nelle abitazioni.

misure organizzative e comportamentali.

Le misure di prevenzione possono essere di tipo strutturale o organizzativo, quali la corretta progettazione ed esecuzione d'interventi di manutenzione, d'impianti, di macchinari, ma anche l'informazione, la formazione e l'addestramento dei lavoratori, l'adozione di comportamenti e istruzioni operative adeguate, ecc.

Nella scelta delle misure da adottare, i datori di lavoro devono garantire l'attuazione costante del principio della massima sicurezza tecnologicamente fattibile (massima sicurezza tecnica, organizzativa e procedurale), in base al progresso tecnico e alle conoscenze scientifiche disponibili.

19. La protezione dai rischi

Il concetto di protezione fa riferimento alla difesa contro ciò che potrebbe recare danno. Essa consiste in un'azione o un elemento che s'interpone tra qualcuno che può subire il danno e ciò che lo può causare. Si tratta del complesso delle misure che servono a ridurre - e non a prevenire - le conseguenze di un infortunio/incidente⁵¹ nel momento in cui si verifica. Nel campo della sicurezza nei luoghi di lavoro, la protezione mira a ridurre la possibilità di evento dannoso, per limitarne le conseguenze a persone e cose. L'obiettivo della protezione è agire sulla gravità del possibile danno conseguente all'esposizione ad uno o più fattori di rischio⁵². Si distingue tra:

⁵¹ Sul piano penale, la locuzione «infortunio sul lavoro» indica un evento nefasto che provoca un danno all'integrità psico-fisica di un lavoratore durante il normale svolgimento dell'attività lavorativa; le fattispecie criminose che vengono in considerazione in tali ipotesi sono, nello specifico, gli articoli 589, II comma, c.p. e 590, III comma, c.p. Per ciò che concerne la condotta, essa si sostanzia nell'essersi prodotto un evento lesivo cagionato dal mancato rispetto delle norme di prevenzione, mancato rispetto che può concretizzarsi sia nella totale assenza sia nella non corretta adozione di tali mezzi e che integra, quanto ad elemento soggettivo, una colpa specifica. Tale considerazione vale a qualificare il fatto penalmente tipico come un reato omissivo di evento (dal momento che la mancata assunzione di tali misure di prevenzione senza la causazione di una lesione dell'incolumità del lavoratore è fonte di sanzione amministrativa). Nello specifico, si tratta di reati omissivi impropri o commissivi mediante omissione. La disposizione normativa dell'articolo 40, II comma, c.p., c.d. clausola di equivalenza, per cui «non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire equivale a cagionarlo», subordina la rilevanza penale dell'omesso impedimento di un evento alla presenza di un obbligo giuridico di impedirlo, rendendo il destinatario dell'obbligo garante dell'integrità di uno o più beni giuridici. E' necessario che il soggetto garante abbia non solo uno specifico dovere impeditivo rispetto alla situazione di pericolo, ma anche la concreta possibilità di attivarsi, rimanendo così esclusa dal novero delle fonti, la c.d. assunzione volontaria unilaterale di compiti di tutela al di fuori di ogni preesistente obbligo *ex lege* o *ex contractu*. Occorre evidenziare che il Testo unico offre una nozione tecnica e precisa dei ruoli dei garanti, contemperando l'esigenza di tassatività con il principio di effettività, che viene poi anche espressamente richiamato dall'art. 299 del decreto; sono rilevanti, in tal senso, sia i ruoli attribuiti a determinati soggetti all'interno dell'organizzazione di un ente, sia le funzioni dagli stessi concretamente svolte e i poteri, decisionali e di spesa, di cui materialmente dispongono.

⁵² Nel grado di prossimità del garante al rischio da gestire dovrebbe risiedere non solo la *ratio* dell'organizzazione aziendale, ma anche la rimproverabilità dei soggetti, derivandone, altrimenti, sempre e solo, una responsabilità dell'organo di vertice quale «responsabilità di posizione». In tal senso, al datore di lavoro dovrebbe competere la gestione di quel rischio propriamente organizzativo generale, al dirigente quello intermedio e ai preposti e ai lavoratori quello operativo, dal che il singolo infortunio dovrebbe configurarsi quale responsabilità dell'uno o dell'altro in base al tipo di attività svolta e al tipo di rischio governabile. Tale orientamento è stato confermato dalle Sezioni Unite *ThyssenKrupp*, le quali identificano la figura del garante alla stregua di un gestore del rischio: «Il contesto della sicurezza del lavoro fa emergere con particolare chiarezza la centralità dell'idea di rischio: tutto il sistema è conformato per governare l'immane rischio, gli indicibili pericoli, connessi al fatto che l'uomo si fa ingranaggio fragile di un apparato gravido di pericoli. Il rischio è categorialmente unico ma, naturalmente, si declina concretamente in diverse guise in relazione alle differenti situazioni lavorative. Dunque, esistono diverse aree di rischio e, parallelamente, distinte sfere di responsabilità che quel rischio sono chiamate a governare. Soprattutto nei contesti lavorativi più complessi, si è frequentemente in presenza di differenziate figure di soggetti investiti di ruoli gestionali autonomi a diversi livelli degli apparati; ed anche con riguardo alle diverse manifestazioni del rischio. Ciò suggerisce che in molti casi occorre configurare già sul piano dell'imputazione oggettiva, distinte sfere di responsabilità gestionale, separando le une dalle altre. Esse conformano e limitano l'imputazione penale dell'evento al soggetto che viene ritenuto "gestore" del rischio. Allora, si può dire in breve, garante è il soggetto che gestisce il rischio».

protezione attiva, che richiede l'intervento di un operatore o l'azionamento di un impianto di protezione passiva, che non necessita né dell'uno né dell'altro.

Esempi di misure protettive

Numerosi esempi di misure protettive si trovano nel campo della sicurezza antincendio:

- gli elementi di protezione attiva hanno la finalità di rilevazione/rivelazione dell'incendio, segnalazione e spegnimento. Si tratta, ad esempio, di estintori e idranti, degli impianti di rilevazione automatica d'incendio, degli impianti di spegnimento automatici, dei dispositivi di segnalazione e d'allarme, ecc.
- gli elementi di protezione passiva hanno l'obiettivo di limitare gli effetti dell'incendio nello spazio e nel tempo, per garantire l'incolumità dei lavoratori, contenere i danni a strutture, macchinari, beni, ecc.
- Rientrano tra queste misure le barriere antincendio, le strutture di edifici e locali in generale (es. archivi) con resistenza al fuoco commisurata ai carichi d'incendio, il sistema di vie d'uscita commisurate al massimo affollamento ipotizzabile, ecc.

20. Il potere decisionale e di spesa e l'art. 18, co. 3, del d.lgs. n. 81/08

Il d.lgs. 81/08, all'art. 18, co. 3, introduce un aspetto di tutela particolare per tutti quei datori di lavoro, dirigenti e funzionari che esercitano attività in pubbliche amministrazioni o pubblici uffici, stabilendo che: “Gli obblighi relativi agli interventi strutturali e di manutenzione necessari per assicurare, ai sensi del presente decreto legislativo, la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati in uso a pubbliche amministrazioni o a pubblici uffici, ivi comprese le istituzioni scolastiche ed educative, restano a carico dell'amministrazione tenuta, per effetto di norme o convenzioni, alla loro fornitura e manutenzione. In tale caso gli obblighi previsti dal presente decreto legislativo, relativamente ai predetti interventi, si intendono assolti, da parte dei dirigenti o funzionari preposti agli uffici interessati, con la richiesta del loro adempimento all'amministrazione competente o al soggetto che ne ha l'obbligo giuridico”.

21. Rapporto tra *safety* e *security*

Anche se i due termini sono traducibili con la stessa espressione italiana, ovverosia “sicurezza”, nell'originario contesto linguistico anglosassone “*safety*” e “*security*” sono riferiti a due ben distinti campi di applicazione, da non confondere.

Il termine “*safety*” si riferisce all'insieme degli obblighi e misure da adottare, in capo al datore di lavoro, per la salvaguardia della salute e sicurezza dei lavoratori. Il d.lgs. n. 81/08 richiede al datore di lavoro di valutare «tutti i rischi» sul luogo di lavoro, e di evitarli o contenerli. Negli uffici giudiziari sono necessarie, quindi, anche le misure di sicurezza antintrusione, antieffrazione nonché le azioni necessarie per evitare atti di offesa e violenza nei confronti del personale di magistratura, dei dipendenti e delle persone presenti a qualsiasi titolo nei diversi ambienti.

L'insieme di tali misure necessarie per evitare atti dolosi intenzionali (es. introduzioni di armi, o di oggetti atti ad offendere fisicamente, azioni di sabotaggio) va sotto il nome di “*security*”.

Il rischio di atti dolosi che si mira a scongiurare deve essere, difatti, valutato con specifico riferimento alle concrete circostanze ambientali e temporali tipiche di un ufficio giudiziario.

La differenza principale è che la *safety* si occupa di prevenire danni accidentali e non intenzionali (come incidenti, infortuni o disastri naturali), mentre la *security* si occupa di proteggere da danni intenzionali causati da azioni criminali o malevole (come furti, attacchi informatici o sabotaggi). La *safety* riguarda l'incolumità fisica, mentre la *security* è focalizzata sulla prevenzione di atti illeciti.

Il termine *safety* trova la sua esplicitazione genericamente con riferimento alle condizioni di lavoro del soggetto tutelato, il termine *security* vale ad individuare l'obbligo del datore di lavoro di salvaguardare e cautelare la posizione dei lavoratori lui sottoposti da eventi legati ad atti *lato sensu*

criminali, la cui prevenzione necessita di continuo aggiornamento ed adeguamento nella predisposizione dei sistemi gestione del rischio.

Il Procuratore Generale è l'autorità competente ad adottare i provvedimenti necessari ad assicurare la sicurezza interna ed esterna delle strutture in cui si svolge attività giudiziaria⁵³.

A titolo esemplificativo rientrano tra le misure di *security*:

- l'infrastruttura per il controllo accesso alla sede giudiziaria come metal detector, scanner ai raggi X⁵⁴ di borse in grado di intercettare oggetti metallici ma anche materiali organici pericolosi;
- l'impianto di videosorveglianza⁵⁵ interno agli ambienti e/o per le aree esterne limitrofe di maggiore interesse (es. area parcheggio magistrati sottoposti a tutela e dotati di scorta, oppure le aree di interesse della Polizia Penitenziaria impiegate per le traduzioni dei detenuti, ecc.)⁵⁶;
- l'impianto di allarme antintrusione per scongiurare l'ingresso di persone malintenzionate da ingressi secondari o da uscite di emergenza di cui l'edificio è dotato;
- le disposizioni organizzative di vigilanza avvalendosi dei Carabinieri che presidiano normalmente i Tribunali e/o delle guardie giurate di imprese esterne;
- le disposizioni per quanto concerne il divieto di utilizzare, ordinariamente, percorsi di esodo e uscite di emergenza dai luoghi di lavoro – fatta eccezione per i casi di reale emergenza - per garantire la sicurezza antintrusione ed evitare di eludere i controlli al varco di accesso della sede.

L'adozione delle misure di *security* dovrà comunque rispondere a quanto previsto dal D.M. 18 novembre 2014, «Regolamento recante norme per l'applicazione, nell'ambito dell'amministrazione della giustizia, delle disposizioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro», ossia dovrà «assicurare la tutela della salute e sicurezza del personale operante negli ambienti di lavoro dell'Amministrazione della giustizia, tenuto conto delle particolari esigenze connesse ai servizi istituzionali espletati e alle specifiche peculiarità organizzative e strutturali delle strutture giudiziarie e penitenziarie».

In particolare, l'art. 2 del Regolamento dispone che «1. Le misure strutturali e organizzative per garantire il fine istituzionale dell'ordine e della sicurezza nell'ambito dell'attività giudiziaria e penitenziaria sono applicate con modalità in ogni caso compatibili con la normativa di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro. 2. Le norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro di cui al Testo Unico n. 81 del 2008 sono applicate tenendo conto delle particolari esigenze che caratterizzano le attività e gli interventi svolti per: b) garantire l'ordinato esercizio della funzione giurisdizionale; c) la tutela dell'incolumità del personale e degli utenti contro pericoli di attentati, aggressioni e sabotaggi; ...*omissis*... 6. Negli immobili e nelle aeree di pertinenza delle strutture dell'Amministrazione sono presenti le peculiarità organizzative e funzionali preordinate a realizzare:

a) nelle sedi di uffici giudiziari, il livello di protezione e tutela del personale operante, in relazione alle rispettive specifiche condizioni di impiego, nonché degli impianti e delle apparecchiature contro il pericolo di attentati, aggressioni, introduzioni di armi ed esplosivi, sabotaggi di sistemi;

⁵³ Decreto Mingiustizia 28 ottobre 1993 (in G.U. gen. n. 257 del 2.11.1993).

⁵⁴ Gli apparati a raggi X per il controllo bagagli necessitano di verifiche periodiche a cura di un Esperto in Radioprotezione, ai sensi del D.Lgs. n. 101/2020.

⁵⁵ La nota dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro n. 2572/2023 stabilisce le indicazioni operative in ordine al rilascio dei provvedimenti autorizzativi in riferimento all'installazione di impianti audiovisivi e altri strumenti di controllo (art. 4 della legge n. 300/1970). Dall'installazione di impianti audiovisivi, può derivare un controllo a distanza dei lavoratori, per questo motivo è necessario e prioritario procedere con l'accordo collettivo con le Rappresentanze Sindacali.

⁵⁶ Occorre infatti ricordare che il consenso del lavoratore all'installazione di un'apparecchiatura di videosorveglianza, in qualsiasi forma prestato (anche scritta), non vale a scriminare la condotta del datore di lavoro che abbia installato i predetti impianti in violazione delle prescrizioni dettate dalla fattispecie incriminatrice (Cass. pen., sez. III, 6/11/2019, n. 1733). Non si commette violazione della *privacy* nel riprendere un dipendente che ruba. L'ultima sentenza della Cassazione in materia di controllo del lavoratore e riservatezza (sent. n. 3045 del 6 febbraio 2025) sancisce la legittimità del controllo ove le riprese fossero finalizzate alla tutela del patrimonio aziendale, e non al controllo diretto dell'attività lavorativa.

...omissis... 7. L'applicazione delle norme in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro non determina, in relazione alle esigenze di cui al comma 1, la rimozione o riduzione dei sistemi di controllo, anche ai fini della selezione degli accessi al pubblico e dei sistemi di difesa ritenuti necessari. L'Amministrazione deve comunque assicurare idonei percorsi per l'esodo, adeguatamente segnalati, e verificare preventivamente e periodicamente l'innocuità dei sistemi di controllo».

22. Il Documento Unico di Valutazione dei Rischi interferenti e i contratti di appalto

Gli obblighi sulla sicurezza relativi alla gestione dei contratti di appalto impongono al datore di lavoro⁵⁷ una serie di adempimenti in materia di sicurezza del lavoro.

Il committente-datore di lavoro deve seguire una determinata procedura per la selezione dell'appaltatore, la cui violazione comporta una precisa responsabilità (c.d. *culpa in eligendo*) a carico del committente.

Più precisamente il datore di lavoro quando operi nella veste di committente, e affidi lavori, servizi e forniture all'impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno dell'ufficio, deve preliminarmente:

- verificare l'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi in relazione ai lavori, servizi e forniture da affidare in appalto o mediante contratto d'opera o di somministrazione. La verifica è eseguita acquisendo il certificato di iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato e l'autocertificazione dell'impresa appaltatrice o dei lavoratori autonomi del possesso dei requisiti di idoneità tecnico-professionale, ossia la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà concernente stati, qualità personali o fatti a diretta conoscenza dell'interessato (è di recente emanazione, per determinate tipologie di imprese edili, il possesso della patente a punti rilasciata dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, che deve essere acquisita dal datore di lavoro committente per verificarne i requisiti preventivamente, cioè prima dell'affidamento di lavori, pena il rischio di sanzioni amministrative⁵⁸).

⁵⁷ L'art. 26, co. 3, del d.lgs. n. 81/2008 precisa che «nell'ambito di applicazione del codice di cui al D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (oggi decreto legislativo n. 36/2023), tale documento è redatto, ai fini dell'affidamento del contratto, dal soggetto titolare del potere decisionale e di spesa relativo alla gestione dello specifico appalto». Per le ragioni già evidenziate, molti ritengono che la persona del datore di lavoro committente, nella pubblica amministrazione, sia da individuare nel soggetto firmatario del contratto di appalto, e quindi nel Ministero della Giustizia, quale titolare del potere decisionale e di spesa (e firmatario del contratto). Peraltro, negli appalti pubblici, un fondamentale ruolo prevenzionistico spetta al responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni (RUP), ora denominato responsabile unico del progetto, che, fermo restando quanto previsto dall'art. 31 e dalle altre specifiche disposizioni del decreto legislativo n. 50/2016, come anche dal nuovo codice degli appalti (decreto legislativo n. 36/2023), vigila sullo svolgimento delle fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione di ogni singolo intervento e provvede a creare le condizioni affinché il processo realizzativo risulti condotto in modo unitario in relazione ai tempi e ai costi preventivati, alla qualità richiesta, alla manutenzione programmata, alla sicurezza e alla salute dei lavoratori e in conformità a qualsiasi altra disposizione di legge in materia, con il supporto tecnico del RSPP. Con specifico riferimento agli appalti di servizi e forniture, il RUP, su delega del datore di lavoro committente, in coordinamento con il direttore dell'esecuzione ove nominato, compie le azioni dirette a verificare, anche attraverso la richiesta di documentazione, il rispetto, da parte dell'esecutore, delle norme sulla sicurezza e sulla salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro (in tal senso, Linee Guida ANAC n. 3, par. 8.1, lett. g, h e all. 1.2 e art. 8 al nuovo codice dei contratti pubblici). In particolare, il RUP, ai sensi dell'art. 15 del nuovo codice dei contratti pubblici e del sopra richiamato All. 1.2, svolge, su delega del soggetto di cui all'art. 26, co. 3, del d.lgs. n. 81/2008 (datore di lavoro committente), i compiti ivi previsti tra cui il controllo sull'esecuzione del contratto e sul rispetto delle indicazioni previste nel DUVRI predisposto dalla committente. Sulla base di queste premesse, la sottoscrizione del DUVRI non è ritenuta rientrare nelle competenze del capo dell'ufficio giudiziario, in quanto lo stesso non riveste né la qualifica di datore di lavoro committente, né di titolare del potere di gestione e di spesa in relazione allo specifico appalto.

⁵⁸ L'obbligo del possesso della patente a crediti decorre dal 1° ottobre 2024 e riguarda le imprese e i lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili di cui all'articolo 89, co. 1, lett. a), del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, vale a dire i lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione, risanamento, ristrutturazione o equipaggiamento, la trasformazione, il rinnovamento o lo smantellamento di opere fisse, permanenti o temporanee, in muratura, in cemento armato, in metallo, in legno o in altri materiali,

- fornire agli stessi soggetti dettagliate informazioni sui rischi specifici (eventualmente) esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottati in relazione alla propria attività.

Il datore di lavoro committente promuove la cooperazione ed il coordinamento elaborando un unico documento di valutazione dei rischi (denominato in sigla DUVRI) che indica le misure adottate per eliminare o, se ciò non è possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze, stabilendo ove necessario l'importo degli oneri di sicurezza non soggetti a ribasso nella eventuale procedura di gara per la scelta del contraente, necessari per l'adozione delle misure atte a eliminare o contenere i potenziali fattori di pericolo interferenziali tra lavoratori che rispondono ad organizzazioni di lavoro diverse.

Si parla di interferenza quando possa verificarsi un "contatto rischioso" tra il personale del committente e quello dell'appaltatore o tra il personale di imprese diverse che operano nella stessa sede aziendale, con contratti differenti⁵⁹.

L'art. 26 del d.lgs. n. 81/08 obbliga quindi il datore di lavoro committente ed il datore di lavoro appaltatore a cooperare e coordinare le misure necessarie a tutela della sicurezza di tutti i lavoratori e le persone presenti sul luogo di lavoro, «informandosi reciprocamente anche al fine di eliminare rischi dovuti alle interferenze tra i lavori delle diverse imprese coinvolte nell'esecuzione dell'opera complessiva».

La denominazione «D.U.V.R.I. - Documento Unico di Valutazione dei Rischi Interferenti» - deriva dalla determinazione n. 3/2008 dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture⁶⁰.

comprese le parti strutturali delle linee elettriche e le parti strutturali degli impianti elettrici, le opere stradali, ferroviarie, idrauliche, marittime, idroelettriche e, solo per la parte che comporta lavori edili o di ingegneria civile, le opere di bonifica, di sistemazione forestale e di sterro. Sono, inoltre, lavori di costruzione edile o di ingegneria civile gli scavi, ed il montaggio e lo smontaggio di elementi prefabbricati utilizzati per la realizzazione di lavori edili o di ingegneria civile) Sono esclusi dall'obbligo i soggetti che effettuano mere forniture o prestazioni di natura intellettuale; o in possesso di un documento equivalente di un altro Stato; ovvero in possesso dell'attestazione SOA, in classifica pari o superiore alla III, di cui all'art. 100, co. 4, del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023. Le modalità operative per il rilascio della patente a credito alle imprese sono stabilite dalla circolare n. 00004 del 23/9/2024 dell'Ispettorato Nazionale del lavoro (all. 21). Ai sensi dell'articolo 90, co. 9, lett. b-bis), d.lgs. n. 81/2008, il committente o il responsabile dei lavori ha il dovere di verificare che le imprese esecutrici e i lavoratori autonomi siano in possesso della patente a crediti con almeno 15 crediti, prima dell'inizio dei lavori. Questo obbligo si applica a tutte le imprese che operano in cantiere (inclusi ovviamente i subappalti). In particolare, prima dell'inizio dei lavori, il committente (o il responsabile dei lavori se nominato/delegato) deve controllare la documentazione delle imprese esecutrici e i lavoratori autonomi, verificando che abbiano una patente valida e con il punteggio minimo richiesto o dell'attestato di qualificazione SOA di almeno terza categoria; nel caso di imprese non soggette all'obbligo della patente, come quelle che forniscono mere forniture o prestazioni intellettuali, il committente/responsabile dei lavori acquisisce la evidenza documentale di tali circostanze. Ai sensi dell'art. 157 del d.lgs. n. 81/2008, il committente o il responsabile dei lavori che non abbia verificato il possesso della patente nei confronti delle imprese esecutrici o dei lavoratori autonomi, anche nei casi di subappalto, ovvero, per le imprese che non sono tenute al possesso della patente, dell'attestazione di qualificazione SOA, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 711,92 a euro 2.562,91.

⁵⁹ Determinazione n. 3/2008 del 5 marzo 2008, Sicurezza nell'esecuzione degli appalti relativi a servizi e forniture. Predisposizione del documento unico di valutazione dei rischi (DUVRI) e determinazione dei costi della sicurezza – L. n. 123/2007 e modifica dell'art. 3 del d.lgs. n. 626/1994, e art. 86, commi 3- bis e 3-ter, del d.lgs. n. 163/2006.

⁶⁰ L'art. 26, co. 3, del d.lgs. n. 81/2008 prevede che: «Il datore di lavoro committente promuove la cooperazione e il coordinamento di cui al comma 2, elaborando 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 ovvero individuando, limitatamente ai settori di attività a basso rischio di infortuni e malattie professionali di cui all'articolo 29, comma 6-ter, con riferimento sia all'attività del datore di lavoro committente 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, per sovrintendere a tali cooperazione e coordinamento. In caso di redazione del documento esso è allegato al contratto di appalto o di opera e deve

Il D.U.V.R.I. deve essere allegato al contratto d'appalto o al contratto d'opera. Quindi, il DUVRI deve essere redatto prima della predisposizione della richiesta di offerta o, per i contratti pubblici, della pubblicazione del bando o della lettera di invito.

La responsabilità della redazione del DVR è sempre del datore di lavoro dell'azienda, e questo documento può essere consultato esclusivamente all'interno della stessa. La responsabilità di redazione del DUVRI è invece del Committente dell'appalto che ha il compito di raccogliere le informazioni dai tutti i singoli contraenti, e di elaborare un documento organico che andrà poi condiviso e trasmesso ai destinatari.

Esso deve essere elaborato qualora un'impresa esterna intervenga nell'unità produttiva del committente per effettuare lavori di manutenzione o impiantare cantieri temporanei non soggetti all'obbligo di stesura del Piano di sicurezza e coordinamento, in conformità con quanto disposto dall'art. 26, co. 3, del d.lgs. n. 81/2008 («Il datore di lavoro committente promuove la cooperazione ed il coordinamento di cui al comma 2, elaborando 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»). La redazione di tale documento, quindi, è onere del committente, pubblico o privato, tenuto a contattare il proprio fornitore/appaltatore, il quale deve, prima di iniziare l'attività, prendere visione dei rischi riportati sul D.U.V.R.I.

I principali scopi del D.U.V.R.I., sono:

- valutare i rischi derivanti dalle interferenze reciproche dovuti alle due diverse attività (ad esempio uso di sostanze pericolose, formazione di scintille in ambienti con rischio esplosione, presenza di rischio chimico, manomissione e intralcio delle vie di fuga, etc.);
- indicare le misure adottate per eliminare i rischi da interferenza;
- indicare le misure adottate per ridurre al minimo i rischi non eliminabili;
- verificare che le maestranze incaricate dei lavori siano in possesso dei requisiti tecnici adeguati;
- accertare che le maestranze incaricate dei lavori siano in regola con le posizioni assicurative INAIL;
- individuare i costi della sicurezza.

Cosa sono i rischi da interferenze

Si possono considerare interferenti i seguenti rischi:

- immessi nel luogo di lavoro del committente dalle lavorazioni dell'appaltatore;
- derivanti da sovrapposizioni di più attività svolte da operatori di appaltatori diversi;
- esistenti nel luogo di lavoro del committente, ove è previsto che debba operare l'appaltatore, ulteriori rispetto a quelli specifici dell'attività propria dell'appaltatore;
- derivanti da modalità di esecuzione particolari, richieste esplicitamente dal committente (che comportino pericoli aggiuntivi rispetto a quelli specifici dell'attività appaltata).

Riduzione dei rischi interferenziali

- L'adozione di alcune misure può eliminare o ridurre i rischi interferenti, ad esempio:
- gli apprestamenti previsti nel DUVRI (come ponteggi, trabattelli, ecc.);

essere adeguato in funzione dell'evoluzione dei lavori, servizi e forniture. A tali dati accedono il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e gli organismi locali delle organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Dell'individuazione dell'incaricato di cui al primo periodo o della sua sostituzione deve essere data immediata evidenza nel contratto di appalto o di opera. Le disposizioni del presente comma non si applicano ai rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi. Nell'ambito di applicazione del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, tale documento è redatto, ai fini dell'affidamento del contratto, dal soggetto titolare del potere decisionale e di spesa relativo alla gestione dello specifico appalto».

- le misure preventive e protettive ed i dispositivi di protezione individuale eventualmente previsti nel DUVRI per lavorazioni interferenti;
- gli eventuali impianti di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche, degli impianti antincendio, degli impianti di evacuazione fumi previsti nel DUVRI;
- i mezzi e servizi di protezione collettiva previsti nel DUVRI (come segnaletica di sicurezza, avvisatori acustici, ecc.);
- le procedure contenute nel DUVRI e previste per specifici motivi di sicurezza;
- gli eventuali interventi finalizzati alla sicurezza e richiesti per lo sfasamento spaziale o temporale delle lavorazioni interferenti previsti nel DUVRI;
- le misure di coordinamento previste nel DUVRI relative all'uso comune di apprestamenti, attrezzature, infrastrutture, mezzi e servizi di protezione collettiva.

Si tratta, quindi, di un documento tecnico, operativo e gestionale, da allegare al contratto di appalto, che contiene le misure volte all'eliminazione dei rischi nelle aree interessate dall'esecuzione dei lavori, dei servizi o delle forniture, ove si concretizzano, anche con discontinuità spaziale e temporale, le interferenze lavorative tra le diverse attività.

L'art. 26, co. 3 ter, del d.lgs.81/08 stabilisce che: «Nei casi in cui il contratto.... [sia affidato dalle centrali di committenza] o in tutti i casi in cui il datore di lavoro non coincide con il committente (si pensi rispettivamente alle procedure di gara curate da Consip e/o a tutte le procedure di affidamento di contratto curati dalle direzioni centrali del Ministero), il soggetto che affida il contratto redige il documento di valutazione dei rischi da interferenze recante una valutazione ricognitiva dei rischi standard relativi alla tipologia della prestazione che potrebbero potenzialmente derivare dall'esecuzione del contratto. Il soggetto presso il quale deve essere eseguito il contratto, prima dell'inizio dell'esecuzione, integra il predetto documento riferendolo ai rischi specifici da interferenza presenti nei luoghi in cui verrà espletato l'appalto; l'integrazione, sottoscritta per accettazione dall'esecutore, integra gli atti contrattuali».

Pertanto, al capoufficio giudiziario in qualità di datore di lavoro, ossia del soggetto presso il quale viene eseguito il contratto, resta l'onere di (eventualmente) integrare al meglio il DUVRI standard curato e redatto dal soggetto che ha curato la procedura di gara o di affidamento dei lavori o servizi.

Il DUVRI non si applica per esplicita indicazione del legislatore in caso di:

- servizi di natura intellettuale;
- mere forniture di materiali o attrezzature;
- lavori o servizi la cui durata non è superiore a 5 uomini-giorno, sempre che essi non comportino rischi derivanti da incendio di livello elevato (DM 10 marzo 1998, ossia Livello 3, secondo il DM 2/9/2021), svolgimento di attività in ambienti confinati (DPR 177/2011), presenza di agenti cancerogeni, di amianto o di atmosfere esplosive, o dalla presenza dei rischi particolari (All. XI D.Lgs. 81/2008).

23. il principio generale di solidarietà tra il committente e l'appaltatore. Il Coordinatore per la sicurezza

Nell'ambito dell'appalto di manodopera vige il principio generale di solidarietà tra il committente e l'appaltatore. La stessa solidarietà, valida per le obbligazioni retributive, contributive ed assicurative, si applica anche in tema di sicurezza sul luogo di lavoro. Committente e appaltatore sono, infatti, solidalmente responsabili per i danni occorsi ai dipendenti e collaboratori dell'appaltatore, qualora tali danni siano derivati da infortuni o malattie professionali.

Ci sono solo due eccezioni al principio enunciato, nel senso che il committente non sarà ritenuto responsabile dei danni subiti dai dipendenti dell'appaltatore in due casi: 1) quando tali danni siano conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività dell'impresa appaltatrice; 2) quando lo stesso committente non abbia in alcun modo interferito con le scelte dell'appaltatore (cfr., Cass. 10 gennaio 2023, n. 375 e Cass., 1° febbraio 2023, n. 2991). In questi due casi, l'unico responsabile per il

risarcimento dei danni resterà l'appaltatore, così come previsto dall'art. 26, co. 4, del D.lgs. 81/2008.

Il principio, ovviamente, opera soprattutto quando le opere vengono svolte all'interno dei locali dell'appaltante. Anzi, la Corte di Cassazione civile, Sezione lavoro, con la sentenza n. 25113 del 16 settembre 2025, ha compiuto un ulteriore passo verso la stabilizzazione del principio secondo cui, in caso di affidamento di lavori, servizi o forniture ad un'impresa appaltatrice che operi all'interno della propria azienda o nell'ambito dell'intero ciclo produttivo della medesima, il committente è tenuto all'adempimento degli specifici obblighi previsti dall'art. 26 D.Lgs. n. 81/2008. In caso di inosservanza di suddetti obblighi, infatti, il committente può essere ritenuto responsabile per un infortunio occorso ai dipendenti dell'appaltatore, anche in assenza di qualsiasi ingerenza sull'attività dell'appaltatore (v. pure Cass. civ., Sez. Lav., 6 maggio 2025, n. 11918).

Riprendendo quanto già evidenziato in precedenza, può rimarcarsi che i principali aspetti della responsabilità del committente secondo la Cassazione investono:

- la verifica dell'idoneità: giacché il committente è tenuto a verificare l'idoneità tecnico-professionale dell'appaltatore e dei suoi lavoratori in relazione ai rischi specifici del lavoro commissionato;
- la cooperazione e coordinamento: il committente deve collaborare e coordinarsi con l'appaltatore per prevenire i rischi, soprattutto in caso di rischio da interferenza, anche senza esercitare un potere decisionale diretto;
- la valutazione dei rischi: nel senso che è necessario valutare i rischi concreti e non solo quelli derivanti da una valutazione contrattuale; il committente deve redigere il Documento di Valutazione dei Rischi da Interferenze (DUVRI), a meno che non si tratti di appalti di breve durata (inferiore a 5 uomini-giorno).
- l'informazione: su rischi specifici e sulle misure di emergenza adottate;
- la verifica: del rispetto delle norme di sicurezza da parte dell'appaltatore;
- la valutazione: e gestione dei rischi specifici del luogo di lavoro.

La responsabilità del committente negli appalti è configurata come una corresponsabilità in tema di sicurezza sul lavoro, anche in assenza di ingerenza. Tale responsabilità deriva dall'adempimento di specifici obblighi di cooperazione, coordinamento e verifica previsti dal D.Lgs. 81/2008. La Cassazione ha ribadito più volte che il committente non può delegare completamente i propri obblighi, ma deve garantire la sicurezza dei lavoratori anche in presenza di imprese appaltatrici esterne.

Sebbene la responsabilità del committente non sia automatica, essa può essere esclusa solo se l'infortunio è causato da rischi specifici dell'attività dell'appaltatore e il committente non ha interferito in alcun modo con le scelte operative dell'impresa. Tuttavia, anche in assenza di ingerenza, sussiste l'obbligo di cooperazione e di coordinamento, la cui violazione può fondare la responsabilità del committente.

Il principio di solidarietà opera anche nel settore penale, giacché, secondo il consolidato orientamento della Corte di Cassazione, il dovere di sicurezza, con riguardo ai lavori svolti in esecuzione di un contratto di appalto o di prestazione d'opera, è riferibile, oltre che al datore di lavoro dell'impresa appaltatrice o al lavoratore autonomo, anche al committente. L'affermazione della responsabilità del committente comunque presuppone la verifica, in concreto, dell'incidenza della sua condotta nell'eziologia dell'evento, a fronte delle capacità organizzative della ditta scelta per l'esecuzione dei lavori, avuto riguardo alla specificità dei lavori da eseguire, ai criteri seguiti dallo stesso committente per la scelta dell'appaltatore o del prestatore d'opera, alla sua ingerenza nell'esecuzione dei lavori oggetto di appalto o del contratto di prestazione d'opera, nonché alla agevole ed immediata percepibilità da parte dello stesso committente di situazioni di pericolo, né può ritenersi che la verifica della idoneità tecnico professionale delle imprese o dei lavoratori autonomi di cui all'art. 90 comma 9 lett. a) del D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, possa risolversi nel solo controllo della loro iscrizione presso la Camera di commercio industria e artigianato che integra un adempimento di carattere amministrativo. Il committente, inoltre, ha l'obbligo di fornire dettagliate informazioni sui rischi esistenti nell'ambiente in cui i lavoratori dell'appaltatore sono destinati ad

operare. Ed anche la scelta dei prestatori di lavoro e la loro idoneità al compimento dell'opera rientra tra gli obblighi di controllo del committente.

Solo il committente privato – in quanto tale non professionale – che affidi in appalto lavori di manutenzione domestica - non è tenuto a conoscere le singole disposizioni tecniche previste dalla normativa prevenzionale. Tuttavia, se non vuole assumere su di sé tutti gli obblighi in materia di sicurezza e rispondere penalmente degli eventuali infortuni dei lavoratori, deve scegliere adeguatamente l'impresa, verificando che essa sia regolarmente iscritta alla C.C.I.A., che sia dotata del documento di valutazione dei rischi e che non sia destinataria di provvedimenti di sospensione o interdittivi ai sensi dell'art. 14, D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81. Si profilerà, inoltre, una sua responsabilità penale quando vi sia prova che si sia ingerito nell'organizzazione o nell'esecuzione del lavoro o in presenza di un'agevole ed immediata percepibilità delle situazioni di pericolo (cfr. Cass. pen., Sez. 4, 21 aprile 2021, n. 26335, Rv. 281497 – 02; conf. Cass. pen., Sez. 4, 18/12/2019, n. 5946, dep. 2020, Frustante, Rv. 278435 – 01).

Tuttavia, va rimarcato che i doveri del committente in materia di sicurezza non annullano la posizione di garanzia del datore di lavoro. Anche in presenza di altre figure titolari di obblighi di sicurezza, come il committente o il coordinatore per la sicurezza, il datore di lavoro rimane responsabile per intero fino a quando persista il rapporto di lavoro con i dipendenti⁶¹.

Secondo la Cassazione, la responsabilità del datore di lavoro sussiste in quanto primo destinatario degli obblighi di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori. Né il datore di lavoro può esimersi dalle proprie responsabilità appellandosi alla presenza di altre figure con ruoli di garanzia, come il coordinatore per la sicurezza. La normativa di riferimento, il Testo Unico sulla Sicurezza (D.Lgs. 81/2008), stabilisce infatti che ogni garante è obbligato ad impedire l'evento fino a quando il rapporto che ha legittimato la sua posizione non sia cessato.

In particolare, al coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione dei lavori svolti nell'ambito di cantieri che prevedono l'intervento di più imprese, è attribuita una funzione di «alta vigilanza», che riguarda la generale configurazione dei lavori come delineata dal piano di sicurezza e coordinamento e che interviene laddove sorgano rischi interferenziali (involgenti più imprese che operano nel medesimo luogo di lavoro)⁶².

Viceversa, dando continuità ad un orientamento già consolidato, precisa che l'area di rischio governata dal datore di lavoro dalla quale può discernerne una penale responsabilità in caso di evento avverso ricomprende i rischi specifici propri dell'attività di impresa⁶³, ossia quelli relativi alle competenze settoriali di natura tecnica.

Il coordinatore per l'esecuzione nell'ambito dei cantieri temporanei o mobili che prevedano il concorso di più imprese esecutrici ricopre una posizione di garanzia che si affianca a quella degli altri soggetti destinatari della normativa antinfortunistica, spettandogli compiti di 'alta vigilanza', che consistono: a) nel controllo sulla corretta osservanza, da parte delle imprese, delle disposizioni

⁶¹ In caso di subappalto, il datore di lavoro dell'impresa affidataria deve verificare le condizioni di sicurezza dei lavori affidati, la congruenza dei piani operativi di sicurezza (POS) delle imprese esecutrici rispetto al proprio, nonché l'applicazione delle disposizioni del piano di sicurezza e coordinamento (PSC), con la conseguenza che in mancanza di quest'ultimo, egli deve attivarsi richiedendolo immediatamente al committente oppure rifiutandosi di conferire il subappalto (Cass. pen., sez. IV, 25/1/2018, n.10544).

⁶² Il concetto di interferenza, ai fini dell'operatività degli obblighi di coordinamento e cooperazione previsti dall'art. 7 d.lgs. 626 del 1994 (ora art. 26 d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81), è dato dal contatto rischioso tra il personale di imprese diverse operanti nello stesso contesto aziendale e pertanto occorre aver riguardo alla concreta interferenza tra le diverse organizzazioni, che può essere fonte di ulteriori rischi per l'incolumità dei lavoratori, e non alla mera qualificazione civilistica attribuita al rapporto tra le imprese che cooperano tra loro – vale a dire contratto d'appalto o d'opera o di somministrazione – in quanto la ratio della norma è quella di obbligare il datore di lavoro ad organizzare la prevenzione dei rischi interferenziali attivando percorsi condivisi di informazione e cooperazione nonché soluzioni comuni di problematiche complesse (Cass., Sez. 4, n. 9167 del 1/2/2018, Rv. 273257).

⁶³ Il concetto di rischio specifico del datore di lavoro è legato «alle competenze settoriali di natura tecnica, alla conoscenza delle procedure da adottare nelle singole lavorazioni o all'utilizzazione di speciali tecniche o nell'uso di determinate macchine» generalmente mancante in chi opera in settori diversi (Cass., Sez. 4, n. 31296 del 17/5/2005 – dep. 19/8/2005).

contenute nel piano di sicurezza e di coordinamento, nonché sulla scrupolosa applicazione delle procedure di lavoro a garanzia dell'incolumità dei lavoratori; b) nella verifica dell'idoneità del piano operativo di sicurezza (POS)⁶⁴ e nell'assicurazione della sua coerenza rispetto al piano di sicurezza e coordinamento⁶⁵; c) nell'adeguamento dei piani in relazione all'evoluzione dei lavori ed alle eventuali modifiche intervenute, verificando, altresì, che le imprese esecutrici adeguino i rispettivi P.O.S. (Cass., Sez. 4, n. 45862 del 14/9/2017 – dep. 5/10/2017, Rv. 271026; Cass., Sez. 4, n. 3288 del 27/9/2016 – dep. 23/1/2017, Rv. 269046; Cass., Sez. 4, n. 44977 del 12/6/2013 – dep. 7/11/2013, Rv. 257167).

L'alta vigilanza, in altre parole, riguarda la generale configurazione delle lavorazioni e non va confusa con quella operativa propria del datore di lavoro e delle figure che da esso ricevono poteri e doveri, quali il dirigente⁶⁶ ed il preposto (Cass., Sez. 4, n. 18149 del 21/4/2010 – dep. 13/5/2010, Rv. 247536). Tanto è vero che il coordinatore articola le sue funzioni in modo formalizzato e solo laddove possa verificarsi un'interferenza fra le lavorazioni, cioè un contatto rischioso fra lavoratori appartenenti ad imprese diverse che operino nello stesso luogo di lavoro.

24. Le categorie protette dei lavoratori e il *disability manager*

La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europa, all'art. 21 dichiara che: «È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale».

La Legge n. 68/99 tutela i lavoratori delle c.d. Categorie Protette, ovvero le persone con invalidità civile superiore al 45%; gli invalidi sul lavoro con invalidità superiore al 33%; gli invalidi di guerra e civili di guerra; le persone non vedenti, con una vista pari o inferiore a un decimo; le persone sordomute; le vedove, gli orfani, i profughi, le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

Nelle Categorie Protette rientrano quindi tutti gli individui con disabilità, patologie gravi e altre forme di invalidità psico-fisiche.

La l. 12 marzo 1999, n. 68 promuove l'inserimento lavorativo attraverso il collocamento mirato e mediante forme di incentivi economici per le aziende che assumono lavoratori appartenenti alle Categorie Protette.

⁶⁴ Il Piano Operativo di Sicurezza (POS) è un documento obbligatorio, redatto dal datore di lavoro di ciascuna impresa esecutrice, per descrivere le misure preventive e protettive da attuare in un cantiere temporaneo o mobile. Esso contiene l'analisi dei rischi specifici dell'impresa, le attrezzature utilizzate, i dispositivi di protezione individuale (DPI) forniti ai lavoratori e le procedure per garantire la sicurezza e la salute durante i lavori.

⁶⁵ Il Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC) è un documento obbligatorio per i cantieri edili dove operano più imprese esecutrici, per prevenire i rischi e coordinare le attività. Redatto in fase di progettazione, identifica i rischi specifici del cantiere, stabilisce misure preventive e protettive, e definisce le procedure per garantire un coordinamento efficace tra le diverse imprese, con lo scopo di salvaguardare la salute e la sicurezza dei lavoratori. Provvede alla nomina dei responsabili della sicurezza, come il coordinatore per la progettazione (CSP) e il coordinatore per l'esecuzione (CSE); alla relazione sui rischi: cioè all'Analisi e alla valutazione dei rischi presenti nel cantiere, inclusi quelli derivanti dalle interferenze tra le lavorazioni; alle Scelte progettuali, organizzative, procedure, misure preventive e protettive e dispositivi di protezione individuale (DPI); alle misure di coordinamento per l'uso comune di attrezzature, infrastrutture e servizi, e modalità organizzative per la cooperazione tra i datori di lavoro e i lavoratori autonomi; alla gestione delle emergenze: indicazioni per il pronto soccorso, la prevenzione incendi e l'evacuazione; agli aspetti amministrativi, quali la stima della durata dei lavori e dei costi della sicurezza. Viene redatto dal Coordinatore per la Sicurezza in fase di Progettazione (CSP) durante la fase di progettazione, prima dell'appalto dei lavori. È obbligatorio in tutti i cantieri dove sono presenti più imprese esecutrici contemporaneamente o in momenti diversi.

⁶⁶ Il «dirigente di fatto» è colui che attua le direttive del datore di lavoro, organizzando l'attività lavorativa. Il «gestore» (ai sensi del D.Lgs. 105/2015, c.d. legge Seveso) è una figura con poteri superiori: è chi «detiene o gestisce» lo stabilimento o a cui è stato delegato il «potere economico o decisionale determinante» per l'esercizio tecnico dell'impianto. La Corte ha stabilito che la prova di essere dirigente di fatto non implica automaticamente la qualifica di gestore, per la quale è necessario dimostrare un potere decisionale apicale.

Le persone beneficiarie, che risultano disoccupate e aspirano ad una occupazione conforme alle proprie capacità lavorative, si iscrivono nell'elenco tenuto dai servizi per il collocamento mirato nel cui ambito territoriale si trova la residenza dell'interessato.

Il requisito dell'iscrizione nel predetto elenco è presupposto necessario ai fini del diritto al collocamento obbligatorio. Possono ottenere l'iscrizione negli elenchi del collocamento obbligatorio le persone in età lavorativa, che abbiano cioè compiuto i 16 anni di età.

Anche le Pubbliche Amministrazioni assumono i disabili iscritti alle liste delle categorie protette, e tali assunzioni possono avvenire in vari modi: 1) per quanto riguarda qualifiche che non richiedono elevati gradi di istruzione, si può procedere con la classica richiesta di avviamento per chiamata numerica, in base alla graduatoria delle liste tenute presso i centri per l'impiego, previa verifica di compatibilità della invalidità con le mansioni da svolgere; 2) per qualifiche superiori, attraverso concorsi, che garantiscano effettive condizioni di parità tra i disabili e i soggetti normodotati.

Particolare, invece, è l'assunzione per il coniuge superstite e per i figli del personale delle Forze pubbliche che sia deceduto per causa di lavoro (art. 18, co. 2, L. n. 68/99), nonché delle vittime del terrorismo, che possono essere assunti nella quota di riserva, tramite chiamata diretta nominativa.

Quando viene indetto un concorso per l'accesso al pubblico impiego, all'interno di ogni bando deve essere garantita la partecipazione delle categorie protette attraverso la previsione di specifiche modalità di svolgimento delle prove d'esame in maniera tale da permettere a coloro che appartengono a queste categorie, di concorrere in condizioni di effettiva parità con gli altri (così come previsto anche dalla l. 104/92). Spesso proprio per favorire queste categorie, le P.A. indicano concorsi riservati a persone con disabilità.

Al fine di garantire l'inserimento delle persone disabili nel mondo del lavoro, l'art. 3 della L. n. 68/1999 prevede l'obbligo per i datori di lavoro pubblici di assumere un certo numero di lavoratori disabili, ossia del 7% dei lavoratori occupati, se occupano più di 50 dipendenti; due lavoratori, se occupano da 36 a 50 dipendenti; un lavoratore, se occupano da 15 a 35 dipendenti.

Tali obblighi devono essere rispettati a livello nazionale. Per i datori di lavoro pubblici l'obbligo di assunzione prende a riferimento, quale base di computo, il personale complessivamente occupato dall'amministrazione. La quota d'obbligo si ripartisce, ove possibile in modo omogeneo, nell'ambito delle singole aree o categorie e, pertanto, le dotazioni organiche, definite in relazione al fabbisogno ed alle esigenze organizzative, ne devono tenere adeguatamente conto.

Per partecipare al concorso devono essere rispettati i requisiti specificamente richiesti dal bando con l'onere per il soggetto appartenente alla categoria protetta di allegare alla domanda di partecipazione, la appartenenza alla categoria protetta e la percentuale di invalidità.

Ai lavoratori assunti nella quota di riserva viene praticato il trattamento economico e normativo disciplinato dalla legge e dai contratti collettivi di riferimento, valevole per tutti i lavoratori, salvo il diritto del lavoratore di richiedere la compatibilità delle sue condizioni con le mansioni a lui affidate.

L'orario di lavoro invece, può subire una riduzione grazie alla c.d. legge 104 (L. n. 104/92), di cui possono godere (a domanda) i lavoratori disabili garantiti da tale legge.

Nello specifico, essi possono fruire di permessi retribuiti derivanti dalla disabilità propria o di un prossimo congiunto in tale misura alternativa: 3 giorni mensili di permesso; oppure due ore al giorno per un orario giornaliero di sei ore; un'ora al giorno per un orario giornaliero inferiore alle sei ore.

In caso di illegittimo rifiuto all'assunzione di soggetto appartenente alle categorie protette, il Giudice non può procedere alla costituzione autoritativa del rapporto, ma deve limitarsi a liquidare il risarcimento del danno in misura pari alla retribuzione del livello più basso di inquadramento per tutto il periodo in cui perdura l'inadempimento (Corte app. Milano, 6 ottobre 2004).

L'art. 17, co. 1, lett. n) e z), della legge 7 agosto 2015, n.124, concernente «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», cosiddetta "legge Madia", disponeva che i decreti legislativi per il riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa fossero adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: garantire un'efficace integrazione nell'ambiente di lavoro delle persone con disabilità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, con previsione della nomina,

da parte del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di una Consulta nazionale, composta da rappresentanti delle amministrazioni pubbliche centrali e territoriali, e con previsione della nomina, da parte delle amministrazioni pubbliche con più di 200 dipendenti (ora 50), di un responsabile dei processi di inserimento.

Il Decreto Legislativo n. 75 del 25 maggio 2017 (“decreto Madia”), recante modifiche e integrazioni al D.L. 165/2001 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, all’art. 10 ha effettivamente indicato nuove misure di sostegno alla disabilità. Presso le amministrazioni pubbliche con più di 200 dipendenti (ora 50 unità), si prevede, tra l’altro, la figura del Responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità, che cura i rapporti con il centro per l’impiego e che predispone accorgimenti organizzativi e soluzioni tecnologiche che facilitino l’integrazione al lavoro, in collaborazione con il medico competente e con il comitato tecnico.

Vanno poi ricordate la direttiva n. 1/2019 reg. del Ministro per la Pubblica Amministrazione, concernente «Chiarimenti e linee guida in materia di collocamento obbligatorio delle categorie protette. Articoli 35 e 39 e seguenti del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165-Legge 12 marzo 1999, n.68-Legge 23 novembre 1998, n.407-Legge 11 marzo 2011, n. 25», ed il provvedimento del Ministro del lavoro e delle politiche sociali in data 11 marzo 2022 che ha adottato le «Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità», sì come previsto dall’articolo 1 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151.

La materia è oggi regolamentata dal d.lgs. 3 maggio 2024, n. 62, concernente la «Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l’elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato».

Orbene, il Responsabile per l’inserimento ha il compito di curare i rapporti con il centro per l’impiego territorialmente competente per l’inserimento lavorativo dei disabili e con i servizi territoriali per l’inserimento mirato; predisporre, sentito il medico competente della propria amministrazione ed eventualmente il comitato tecnico presso i servizi per il collocamento mirato di cui all’art.8, co. 1 bis, legge 12 marzo 1999, n. 68, gli accorgimenti organizzativi (come definiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e dall’art. 3, co. 3 bis, decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, sulla parità di trattamento in materia di occupazioni e condizioni di lavoro), e propone ove necessario le soluzioni tecnologiche per facilitare l’integrazione al lavoro anche ai fini dei necessari «accomodamenti ragionevoli»; infine verifica l’attuazione del processo di inserimento, recependo e segnalando ai servizi competenti eventuali situazioni di disagio e di difficoltà di integrazione.

Il responsabile deve essere individuato da ciascuna Amministrazione nell’ambito delle risorse umane disponibili e, in ogni caso, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La nozione fondamentale è quella di «accomodamenti ragionevoli», nozione a contenuto variabile.

Come esemplificato dal preambolo della direttiva 2000/78/CE, gli accomodamenti includono sia la modifica dell’ambiente fisico e/o degli strumenti di lavoro, sia le modifiche del processo operativo, dell’orario di lavoro o dell’organizzazione lavorativa.

A titolo esemplificativo, gli accomodamenti ragionevoli possono consistere, sulla base delle elaborazioni giurisprudenziali finora esaminate, nelle seguenti linee di indirizzo (da implementarsi col tempo e destinate, successivamente, ad essere riportate nella Piattaforma sulle buone prassi): misure efficaci e pratiche destinate a sistemare il luogo di lavoro in funzione della disabilità, ad esempio sistemando i locali, o adattando le attrezzature, i ritmi di lavoro, la ripartizione dei compiti o fornendo mezzi di inquadramento; soluzioni tecniche o tecnologiche, inclusi software specifici come screen-readers o software di riconoscimento vocale, ma anche soluzioni low-tech come scrivanie rialzabili, pedane elevatrici necessarie per ridurre i movimenti della colonna vertebrale, altri mezzi che riducano l’intensità degli sforzi fisici e in generale ogni tecnologia assistiva; soluzioni ambientali volte a destinare al lavoratore un ufficio diverso da quello originariamente predisposto, localizzato in una specifica area della sede dell’impresa (ad esempio vicino ad una toilette accessibile, al piano terra, oppure un ufficio più grande per permettere la mobilità di una sedia a rotelle); strisce luminose nelle vetrate e/o di strisce antiscivolo nei gradini di marmo, l’applicazione degli aspetti ergonomici della postazione, degli strumenti, degli aspetti psichico sociali; modifica dell’orario di

lavoro, distribuzione delle mansioni; politiche formative a sostegno di una maggiore correlazione tra abilità dell'individuo e mansioni; soluzioni organizzative quali il lavoro a tempo parziale e altre riduzioni dell'orario lavorativo, riorganizzazione dei turni, l'applicazione del telelavoro, del lavoro agile e permessi volti ad assicurare lo svolgimento di attività riabilitative, congedi estesi o supplementari; assistenza sul posto di lavoro (che si può configurare quale presenza di un assistente di lavoro specializzato o *job coach* che prepara il dipendente per i loro compiti quotidiani).

Il Capo del DOG ha provveduto alla nomina del Responsabile del processo di inserimento delle persone con disabilità in relazione al personale in servizio presso l'Amministrazione giudiziaria, sia in sede centrale che nelle articolazioni periferiche, mediante decreto del 17/11/2023 0017305.ID (all. 22). Allo stesso occorre dunque fare riferimento per conseguire l'inserimento ottimale del lavoratore all'interno dell'organizzazione lavorativa.